

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Valkoinen kirja EU:n kiinnelainamarkkinoiden yhdentymisestä”

KOM(2007) 807 lopullinen

(2009/C 27/04)

Euroopan komissio päätti 18. joulukuuta 2007 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Valkoinen kirja EU:n kiinnelainamarkkinoiden yhdentymisestä.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 11. kesäkuuta 2008. Esittelijä oli Angelo **Grasso**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 9.–10. heinäkuuta 2008 pitämässään 446. täysistunnossa (heinäkuun 9 päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 123 ääntä puolesta ja 1 vastaan 5:n pidättyessä äänestämästä.

1. Arvioita ja suosituksia

1.1 Komissio on jälleen kerran pyytänyt komitealta lausuntoa asuin- ja muiden kiinteistöjen ostamista palvelevien kiinnelainamarkkinoiden yhdentymisestä eli valkoisesta kirjasta EU:n kiinnelainamarkkinoiden yhdentymisestä.

1.2 Yleensä valkoinen kirja perustuu lähes lopulliseen ja selkeään menettelytavan poliittiseen arviointiin. Tällä kertaa näin ei ole. Komission on tutkittava monia vielä avoimia kysymyksiä, kuten sijoitusrahastot, rahoitusta tarjoavat tahot ja kytkykauppa. Kaiken kaikkiaan on otettu huomioon 14 näkökohtaa.

1.3 Valkoinen kirja ei näin ollen edusta prosessin päättymistä, vaan se päinvastoin jää tosiasiallisen ja havaittavan monimutkaisuutensa vuoksi avoimeksi. Miksi on siis jälleen pyydetty lausuntoa, kun valkoisessa kirjassa ei esitetä mitään uutta vihreään kirjaan nähden, ja siitä ETSK on jo antanut lausunnon?

1.4 Kyseessä on ongelma, josta on vuosien mittaan keskusteltu eri yhteyksissä ilman, että komissio löytäisi siihen ratkaisun tai tekisi koskaan todellisen päätöksen, jonka avulla voitaisiin ylittää esimerkiksi kulttuuriset, oikeudelliset ja hallinnolliset esteet, jotka ETSK:n mielestä ovat komission tavoitteiden todellisia esteitä.

1.5 ETSK:n vihreästä kirjasta antama lausunto⁽¹⁾, jonka se hyväksyi joulukuussa 2005 pitämässään täysistunnossa vain yhden pidättyessä äänestämästä, on edelleen täysin ajan-kohtainen.

1.6 Valkoinen kirja kuvaa edelleenkin alalla vallitsevaa huomattavaa pirstaleisuutta, joka johtuu kiinteistön — etenkin asunnon — ostamiseen liittyvistä kulttuurisista, oikeudellisista, lainsäädännöllisistä ja eettis-sosiaalisista ominaispiirteistä unionin jäsenvaltioissa.

1.7 Vaikka ETSK suhtautuukin epäillen konkreettisiin mahdollisuuksiin yhdentää ja yhtenäistää kiinnelainamarkkinat EU:ssa, jossa niillä on hyvin erilaisia ominaispiirteitä (15. joulukuuta 2005 annettu Umberto Buranin laatima lausunto⁽²⁾), se kuitenkin periaatteessa kannattaa komission pyrkimyksiä vakiinnuttaa säännöt, ovatpa ne sitten vain parhaita käytänteitä (*best practices*) tai sitovia säännöksiä.

1.8 Toimenpidettä voidaan kuitenkin pitää liiallisena, jos tarkoituksena on asettaa ne myönteiset mahdollisuudet keskustelun alaiseiksi, jotka jo nyt sisältyvät kiinnelainamarkkinoiden itsensäantelyyn.

1.9 ETSK ehdottaa, että komissio aloittaisi nyt perusteellisen analyysin, jossa tarkasteltaisiin aiheita (kuten luottorekisterit, pakkomyyntimenettelyt ja rahoitusasioita koskevan tiedon levittäminen), jotka eivät ole liian vaikeita edellyttäen, että asia on vaivan arvoinen.

1.10 Komitea katsoo, että komission lähestymistavassa **keski-tytään liikaa** kiinnelainamarkkinoiden jokseenkin yksipuolisiin tulkintamalleihin pohjautuvien uusien sääntöjen mahdollisesta käyttöönotosta aiheutuviin **mahdollisiin lyhyen aikavälin hyötyihin**. Lyhyen aikavälin tuloksiin perustuvassa lähestymistavassa pyritään alentamaan kiinnelainojen kustannuksia kiinnittämättä huomiota siihen todelliseen hyötyyn, jonka unionin kansalaiset voisivat saada nykyisestä rahoitustuotteiden tarjonnasta sekä tarjontaa koskevista innovaatioista.

1.11 ETSK katsoo (kuten myös Umberto Buranin laatimassa lausunnossa esitetään), ettei komission ehdottamassa mallissa oteta riittävästi huomioon markkinoiden jatkuvia muutoksia. Komitea onkin huolissaan pitkän aikavälin vaikutuksista heikossa asemassa oleviin sopimusosapuoliin eli eniten suojelun tarpeessa oleviin kuluttajiin.

⁽¹⁾ EUVL C 65, 17.3.2006, s. 113, esittelijä: Umberto Burani.

⁽²⁾ EUVL C 65, 17.3.2006, s. 113, esittelijä: Umberto Burani.

1.12 ETSK on tyytyväinen siihen, että kiinnelainoja koskevat nykyiset säännöt nivotaan tarpeeseen suojella kuluttajia. Nämä ovat kannatettavia pyrkimyksiä, ja niitä on kannustettava, jos niiden avulla levitetään rahoitusasioita koskevaa tietoa kiinnelainoista. On siis suhtauduttava myönteisesti komission aikomuksiin **tehostaa avoimuussääntöjä** kuluttajansuojan parantamiseksi.

1.13 Samalla vaikuttaa kuitenkin vaikealta ja epävarmalta **antaa hinnalla millä hyvänsä yleissäännöksiä** luottoa hakevaan henkilöön sovellettavasta **riskinarvioinnista**.

1.14 ETSK:n mielestä on yhtäältä suojeltava kuluttajaa kiinnelainasta käytävissä neuvotteluissa ja toisaalta lainansaajan on oltava tietoinen velvollisuuksistaan luotonantolaitokseen nähden.

2. Komission asiakirjan pääsisältö

2.1 Joulukuun 18 päivänä 2007 julkaistiin asiakirja *Impact Assessment* (Vaikutuksenarviointi) (SEC(2007) 1683), joka liittyy valkoiseen kirjaan EU:n kiinnelainamarkkinoiden yhdistymisestä. Asiakirjassa on kolme liitettä, joissa tarkastellaan seuraavia aiheita: i) kiinnelainamarkkinoiden ominaispiirteet, ii) menettelyt tai prosessit ja iii) erityisnäkökohtien vaikutuksenarviointi.

2.2 Vaikka asiakirjassa SEK(2007) 1684 esitetään aineistosta erinomainen tiivistelmä, on kuitenkin paikallaan tuoda lyhyesti esiin eräitä keskeisiä kohtia asiakirjasta, josta ETSK:ta on pyydetty laatimaan uusi lausunto. Asiakirjassa

— kuvataan alalla vallitsevaa huomattavaa **pirstaleisuutta**, joka johtuu asuinkiinteistön ostamiseen liittyvistä kulttuurisista, oikeudellisista, lainsäädännöllisistä ja etenkin eettis-sosiaalisista ominaispiirteistä unionin jäsenvaltioissa

— tarkastellaan kaikkia aiheeseen liittyviä **arkaluonteisia seikkoja** myös talouden ja rahoituksen näkökohdista — kiinnelainamarkkinat ovat tärkeitä unionin jäsenvaltioiden talouselämälle — sekä kiinnelainojen alalla tehtyjen investointien panosta pankkien kannattavuuteen

— korostetaan, että nykyisessä hyvin epäyhtenäisessä tilanteessa voitaisiin myös esittää **uusi säädös** markkinoiden yhdistymisen edistämiseksi.

2.3 Komission asiakirjassa tarkastellaan siis jälleen seikkoja, joita on analysoitu jo kiinnelainoista aiemmin annetussa vihreässä kirjassa. Tämä oli odotettavissa, sillä uudessa asiakirjassa käsitellään kiinnelainamarkkinoiden yhdistymistä sekä edellä mainittuja vaikutuksenarviointia.

2.4 ETSK on kuitenkin jo antanut 15. joulukuuta 2005 lausunnon vihreästä kirjasta (esittelijä: Umberto Burani). Kyseinen lausunto vastaa täysin komitean kantaa asiasta. Käsillä

olevassa lausunnossa kiinnitetään huomiota kahteen komission esiin tuomaan lisäseikkaan. Komitea esittää

— kantansa suunniteltuihin toimiin, joita komissio ehdottaa valkoiseen kirjaan perustuvan vaikutuksenarvioinnin pohjalta ⁽³⁾

— ehdotuksia komission pyynnön mukaisesti silloin kun se katsoo, että ”laaja-alainen seuranta- ja arviointiohjelma voidaan laatia vasta sitten kun on tehty yksityiskohtaiset ehdotukset” ⁽⁴⁾.

3. ETSK:n huomiot valkoisesta kirjasta

3.1 Valkoisessa kirjassa tarkastellaan lukuisia ratkaistavia kysymyksiä, joihin ETSK:ta on pyydetty ottamaan kantaa. Kysymykset voidaan jakaa 11 temaattiseen alaan:

- 1) tarvittavan tuotteen valinta
- 2) ennenaikainen takaisinmaksu
- 3) tuotteiden yhdistely
- 4) luottorekisterit
- 5) kiinteistöjen arvioinnit
- 6) pakkomyyntimenettelyt
- 7) kansalliset rekisterit
- 8) sovellettava lainsäädäntö
- 9) korkovaihtelua ja ns. kiskurikorkoja koskevat säännöt
- 10) kiinnelainan rahoitus
- 11) muut kuin pankkilaitokset sekä rahoitusta tarjoavat tahot.

3.2 Huomioita vaikutuksenarvioinnin yksittäisistä kohdista

3.2.1 **Ennen sopimuksen tekoa annettavat tiedot.** Ennen sopimuksen tekoa annettavien tietojen parantamiseksi on ETSK:n mielestä levitettävä ja jaettava sekä tietoa että kiinnelainoja koskevaa erityistietämystä. Tästä aiheutuvia kustannuksia ei tule sälyttää kansalaisille.

3.2.1.1 Tiedotuksen parantaminen ja rahoitusasioita koskevan tiedon levittäminen ovat välttämättömiä riskitilanteen kustannus-hyötysuhteen tehokkaan arvioinnin kannalta. Mahdolliset suuret riskit voidaan ehkäistä parhaiten valvuttamalla sopimusosapuolia kyseisistä riskeistä.

3.2.1.2 ETSK:n mielestä on tärkeää korostaa, että säännöissä ja säännöksissä on mainittava **tiedon levittämismenetelmät** sekä mahdolliset rangaistukset niiden laiminlyönnistä. Komitea katsoo kuitenkin, että veloitteen asettaminen yksinkertaisesti vain yhdelle sopimusosapuolelle johtaisi siihen, että kyseinen osapuoli pyrkisi siirtämään taakan toiselle osapuolelle.

⁽³⁾ Ks. valkoisen kirjan liite II, englanninkielisen toisinnon vastuuvapauslauseke sivulla 5.

⁽⁴⁾ Ks. valkoisen kirjan liite II, kohta 8.

3.2.2 **Menettelysäännöt.** ETSK:n mielestä tulisi luoda kannustimia, jotta menettelysääntöjä noudatettaisiin vapaaehtoisesti.

3.2.2.1 Näin lainansaaja ymmärtäisi paremmin mahdolliset riskinsä sekä mahdollisuutensa edullisiin rahoitusehtoihin.

3.2.2.2 Välineeksi ehdotetaan menettelyä, jonka mukaan lainansaaja täyttää standardimuotoisen kyselylomakkeen, jolla arvioidaan hänen kykyään huolehtia lainanhoitovelvoitteistaan keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä.

3.2.3 **Kustannukset.** ETSK:n mielestä on asianmukaista velvoittaa rahoituslaitokset ilmoittamaan lainan kokonaiskustannukset osatekijöihin eriteltynä, verotuksen vaikutus mukaan luettuna.

3.2.4 **Neuvonta.** ETSK katsoo, että tiukasti kiinnelainaan liittyviä neuvontapalveluja on arvioitava **itsenäisten hinnoittelumekanismien** avulla ja että kyseiset hinnoittelumekanismit on ilmoitettava lainan kokonaiskustannusten laskelmassa.

3.2.5 Ennenaikainen takaisinmaksu

3.2.5.1 **Sovellettavuus.** Ennenaikaisesta takaisinmaksusta puhuttaessa tulisi erottaa i) tapaukset, joissa kiinnelaina maksetaan takaisin ennenaikaisesti kokonaan tai osittain, sekä ii) tapaukset, joissa takaisinmaksu johtuu mahdollisuudesta neuvotella edullisemmasta lainasta muiden rahoituslaitosten kanssa.

— Ensimmäisessä tapauksessa ETSK pitää tärkeänä, että myös osittainen ennenaikainen takaisinmaksu sallitaan aina.

— Toisessa tapauksessa komitea katsoo, että lainasopimus tulisi siirtää toiselle rahoituslaitokselle.

3.2.5.2 **Korvaukset.** Ennenaikaisen takaisinmaksun korvausten osalta komitea katsoo, että ne on laskettava matemaattisten kaavojen perusteella ja että niiden ilmoittaminen sopimuksissa on pakollista. **Korvaukset tulisi veloittaa asiakkaalta vain, jos laina maksetaan takaisin vapaaehtoisesti. Jos sopimus siirretään, korvaukset tulisi veloittaa tilalle tulevalta rahoituslaitokselta.**

3.2.6 **Kytkeykauppa.** Kytkeykauppa on asianmukaista vain, jos voidaan osoittaa siitä aiheutuva todellinen hyöty. ETSK:n mielestä ongelma voitaisiin ratkaista siten, että lainanantaja velvoitetaan esittämään kustannus-hyötylaskelma ja antamaan lainanottajalle riittävästi aikaa päättää, hyväksyykö tämä ehdotuksen, mahdollisesti jopa lainasopimuksen tekemisen jälkeen.

3.2.7 **Luottorekisterit.** ETSK on samaa mieltä komission kanssa siitä, että tarvitaan Euroopan laajuinen rekisteri, johon pääsyä säädellään tietosuojasta annetuin erityissäännöksin. Komitea on nimittäin sitä mieltä, että Euroopan laajuisen luot-

torekisterin luominen saattaa olla tärkeä seikka edistettäessä kiinnelainojen myöntäjien Euroopan laajuista kilpailua. Joka tapauksessa on helpotettava jäsenvaltioiden rekistereihin pääsyä toisesta valtiosta käsin ja yksinkertaistettava näin tiedonsaanti-menettelyjä.

3.2.8 **Kiinteistöjen arviointi.** On lähdeittävä siitä, että kiinteistöjen arviointi on yleistä rahoitusarviota monimutkaisempi toimenpide. Kiinteistön erityispiirteet (etenkin sen liikkumattomuus) määrittävät sen käytön, ja arviointiin vaikuttavat myös alueeseen liittyvät ulkoiset tekijät, kuten

— ympäristö

— liikennepalvelut

— väestötiheys jne.

Näin ollen on aivan mahdotonta ajatella, että kaikki kiinteistön arviointiin vaikuttavat tekijät voitaisiin tiivistää erityiseen malliin.

3.2.8.1 **Kiinteistöjen arviointiperusteet.** Komitea korostaa, että kiinteistöjen arviointi on edellä esitetystä syistä erittäin monimutkaista, eikä sen mielestä ole asianmukaista käyttää yleisesti sovellettavaa erityismallia. Komitea ehdottaa sen sijaan, että **kehitetään paikallistasolla parhaita käytänteitä** ja vahvistetaan velvoitetta, jonka mukaan arvioinnin suorittaa henkilö, jolla on oltava toimialajärjestön myöntämä pätevyystodistus ja joka on myös vastuussa arvioinnin puolueettomuudesta.

3.2.8.2 **Kiinteistöriskien arviointi.** ETSK katsoo, että kiinteistön arvioinnin ohella tulisi varmistaa kiinteistön arvon volatilitteetti, jotta voidaan arvioida paremmin kiinteistön tarjoama vakuus. Komitea ehdottaa tässä yhteydessä, että hyödynnetään rahoitusmarkkinoiden toimijoiden käytössä jo olevia välineitä, joista useimmat mainitaan muissa yhteisön säädöksissä, kuten *value-at-risk* ⁽⁵⁾.

3.2.9 **Pakkomyyntimenettelyt.** Jos kiinnelaina on jaettu kiinteistöä vastaan otettuun lainaan ja henkilökohtaiseen lainaan, on myös erotettava toisistaan kiinteistön taloudellinen edunsaaja sekä omistaja, joka antaa virallisen vakuuden.

3.2.10 **Sovellettava lainsäädäntö.** ETSK on sitä mieltä, että koska unionin jäsenvaltioiden siviili- ja verolainsäädäntöjen tarjoamien erilaisten mahdollisuuksien välillä voidaan toteuttaa kannattavia arbitraaseja, tilanne edistää markkinoiden yhdyntymistä, jota ei muutoin voitaisi toteuttaa.

3.2.10.1 Näin ollen komitea kannattaa periaatteessa jäsenvaltioiden erilaisten lainsäädäntöjen säilyttämistä, sillä näin sopimusosapuolet voivat valita säännökset, joiden avulla voidaan alentaa rahoituksen kokonaiskustannuksia, kuten Rooman yleis-sopimuksessa mainitaan ⁽⁶⁾.

⁽⁵⁾ Ks. rahoitusvälineiden markkinoista 21. huhtikuuta 2004 annettu direktiivi 2004/39/EY, joka tunnetaan MiFID-direktiivinä (*Markets in Financial Instruments Directive*) ja joka julkaistiin EUVL:ssä ja tuli voimaan 30. huhtikuuta 2004.

⁽⁶⁾ KOM(2005) 650 lopullinen, 15. joulukuuta 2005.

3.2.11 **Kiskurikorot.** ETSK vahvistaa aiheesta jo aiemmin esittämänsä kannan etenkin kun ajatellaan, että kuluttajaluotoista annettujen säännösten perusteella kiskurikoroille on erittäin vaikea määrittellä asianmukainen raja. Komitea korostaa kuitenkin, että paras puolustus koronkiskontaa vastaan on tiedotus. ETSK ehdottaa, että perustetaan laaja-alaisia viestintävälineitä, joiden avulla tiedotetaan erilaisiin lainansaajien riskiluokitukseen sovellettavien riskinoton korvausten vaihtelurajoista.

3.2.12 **Kiinnelainan jälleenrahoitus.** ETSK katsoo, että valkoisen kirjan ehdotusta, jolla pyritään eriyttämään jälleenrahoitusta koskevat säännöt välittäjien subjektiivisen luonteen perusteella (erottamalla toisistaan pankit ja muut kuin pankkilaitokset), voidaan kiertää liian helposti.

3.2.12.1 **Muut kuin pankkilaitokset sekä rahoitusta tarjoavat tahot.** Kiinnelainan voi myöntää vain säännelty ja valvottu rahoituslaitos. Välittäjien suorittama edistämisen- ja avustamistoiminta (esimerkiksi neuvonta) on sallittua, jos sen tarjoajat ovat päteviä tahoja. Niiden ei tarvitse olla luottolaitoksia.

4. ETSK:n lähtökohdaksi esittämät ehdotukset

4.1 Yhdysvaltojen äskettäinen kiinnelainoja koskeva ns. subprime-kriisi osoitti, että kiinteistöjen hintojen volatilitteetti yhdistettynä asiakasriskin pintapuoliseen arviointiin — kun ajatellaan vakuutena olevien kiinteistöjen arvoon nähden ylimitoitettujen lainanlyhennysten maksamatta jättämistä — voi aiheuttaa rahoituskriisin, jonka laajuus saattaa horjuttaa koko järjestelmää. Tämän vuoksi unionin toimissa tulisi ottaa huomioon kyseiset kokemukset sekä edellisessä kohdassa esitetyt huomiot.

4.2 Valkoisen kirjan ehdotus kiinnelainoihin sovellettavan 28. sääntelyjärjestelmän mahdollisesta käyttöönotosta EU:n jäsenvaltioissa jo olemassa olevien järjestelmien rinnalle voisi edistää unionin kiinnelainamarkkinoiden yhdentymistä sekä parantaa sopimusosapuolten valintamahdollisuuksia luomatta kuitenkaan edellytyksiä rahoitusjärjestelmän epävakaudeksi, josta on osoituksena kiinnelainojen subprime-kriisi.

4.3 On mahdollista, että etenkin asuinkiinteistön ostopäätökseen vaikuttavat osittain tunnepohjaiset (subjektiiviset) tekijät,

joilla ei ole mitään tekemistä kiinteistön asianmukaisen ja rationaalisen (objektiivisen) arvioinnin kanssa. Tämän vuoksi kaikkien niiden komission toimien tehokkuus, joilla kiinnelainaa pyritään sääntelemään, riippuu siitä, otetaanko (objektiivinen tai subjektiivinen) viitekehys huomioon.

4.4 Olisi mielenkiintoista laatia kiinnelainan tulkintamallin hyväksymistä koskeva ehdotus, jota ETSK voisi kehittää edelleen. Tällaisessa mallissa jokainen laina jaettaisiin kahdesta passiivisesta osatekijästä muodostuvaan salkkuun.

— Ensimmäinen osatekijä koostuisi kiinteistön (vakuutena omaisuus) rahoituksesta, jonka arvo määräytyisi markkinahinnan ja kiinteistön arvon mahdollisen volatilitteetin mukaan.

— Toinen osatekijä koostuisi tavoitteenmukaisesta rahoituksesta (henkilökohtainen laina), jonka arvo määräytyisi sopimusosapuolen taloudellisten ja rahoituksellisten edellytysten ja näkömien mukaan.

4.5 Kahdesta osatekijästä muodostuvan mallin (*twin mortgage*) hyväksyminen voisi tarjota etuja, joita on tutkittava perusteellisesti. Etuja ovat esimerkiksi

— riskinarvioinnin yksinkertaistuminen toimenpiteen rationaalisen osan (lainan vakuutena omaisuus) yhteydessä verrattuna lainansaajan maksukykyyn liittyvään riskinarviointiin (henkilökohtainen laina)

— mahdollisuus esittää hinnat avoimesti erilaisissa riskitilanteissa, jotka kuvastavat rahoituksen kahta osatekijää (objektiivinen kiinnelaina ja subjektiivinen henkilökohtainen laina)

— rahoitusjärjestelmään kohdistuvien kielteisten vaikutusten väheneminen tapauksissa, joissa suuri määrä lainansaajia jättää lainanlyhennykset maksamatta; näin estetään vastedes rahoitusmarkkinoihin äskettäin kohdistuneet kielteiset vaikutukset (kiinnelainojen ns. subprime-kriisi).

4.6 ETSK toivoo, että komissio saattaa kyseisen prosessin päätökseen mahdollisimman pian ja että se osoittaa nykyistä enemmän päättäväisyyttä ja luo edellytykset sille, että institutionaalisten näkökohtien erottaminen voi muodostaa perustan mahdollisen 28. sääntelyjärjestelmän käyttöönotolle.

Bryssel 9. heinäkuuta 2008

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Dimitris DIMITRIADIS