

III

(Valmistavat säädökset)

EUROOPAN KESKUSPANKKI

EUROOPAN KESKUSPANKKI

EUROOPAN KESKUSPANKIN LAUSUNTO,

annettu 5 päivänä heinäkuuta 2011,

ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi asunto-omaisuutta koskevista luottosopimuksista

(CON/2011/58)

(2011/C 240/04)

Johdanto ja oikeusperusta

Euroopan keskuspankki (EKP) vastaanotti 18 päivänä huhtikuuta 2011 Euroopan unionin neuvostolta pyynnön antaa lausunto ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi asunto-omaisuutta koskevista luottosopimuksista ⁽¹⁾ (jäljempänä 'direktiiviehdotus').

EKP:n toimivalta antaa lausunto perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 127 artiklan 4 kohtaan ja 282 artiklan 5 kohtaan, koska direktiiviehdotus sisältää säännöksiä, jotka vaikuttavat siihen, miten Euroopan keskuspankkijärjestelmä (EKPJ) myötävaikuttaa rahoitusjärjestelmän vakauteen liittyvän politiikan moitteettomaan harjoittamiseen perustamissopimuksen 127 artiklan 5 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Tämän lausunnon on antanut EKP:n neuvosto Euroopan keskuspankin työjärjestyksen 17.5 artiklan ensimmäisen virkkeen mukaisesti.

1. Yleiset huomautukset

EKP suhtautuu myönteisesti direktiiviehdotukseen, jonka tavoitteena on, että helpotettaisiin sujuvasti toimivien sisämarkkinoiden muodostumista kiinteää asunto-omaisuutta koskevien luottosopimusten alalle ja kuluttajansuoja olisi näillä sisämarkkinoilla korkeatasoista. EKP tukee rahoitusjärjestelmän vakauden turvaamiseksi toimenpiteitä, joilla pyritään varmistamaan vastuullisuus luotonotossa ja luotonannossa ja palauttamaan kuluttajien luottamus. Se kannattaa myös ehdotuksia, jotka liittyvät sääntelyyn ja tarvittaessa valvontaan, joita sovelletaan direktiiviehdotuksen kattamia luottosopimuksia tarjoaviin luottolaitoksiin kuulumattomiin luotonantajiin ja luotonvälittäjiin.

2. Valuuttaluotot

- 2.1 Yksi ongelmista, joita Euroopan komissio on havainnut vastuuttoman luotonannon yhteydessä unionin kiinnitysluottomarkkinoilla, koskee valuuttamääräisiä lainoja, joita kuluttajat ovat ottaneet hyötyäkseen tarjolla olleesta korosta ymmärtämättä kuitenkin riittävän hyvin tällaisiin lainoihin liittyvää valuuttariskiä ⁽²⁾.
- 2.2 EKP huomautti rahoitusjärjestelmän vakaudesta antamassaan selonteossa (Financial Stability Review) vuonna 2010, että viimeaikainen finanssikriisi on korostanut mahdollisia systeemisriskejä, joita liittyy siihen, että valuuttaluotot ovat erittäin yleisiä joissain jäsenvaltioissa, ja painotti tarvetta seurata ongelmaa ja puuttua siihen, jotta estettäisiin valuuttamääräisten lainojen kannan kasvu ⁽³⁾ EKP

⁽¹⁾ KOM(2011) 142 lopullinen.

⁽²⁾ Ks. direktiiviehdotuksen johdanto-osan 4 perustelukappale.

⁽³⁾ ECB Financial Stability Review, kesäkuu 2010, s. 167.

huomautti, että suojaamattomille lainanottajille myönnettyjen valuuttamääräisten lainojen suuri määrä voi merkitä huomattavaa kriisialttiutta tietyissä jäsenvaltioissa, koska tällainen lainananto muuttaa pankkijärjestelmän suoran valuuttakurssiriskin luottoriskiksi ja asettaa talouden alttiiksi merkittäville rahoitusjärjestelmän riskeille makrotasolla. Lisäksi valuuttamääräisen velan suuri määrä voi rajoittaa rahapolitiikan liikkumavaraa ja tehokkuutta. EKP huomautti, että näiden valuuttaluottoihin liittyvien kielteisten sivuvaikutusten vuoksi on tärkeää, että poliittiset päättäjät ryhtyvät toimenpiteisiin, jotta vältettäisiin valuuttaluottojen liiallinen kertyminen pankkijärjestelmään ⁽⁴⁾.

- 2.3 EKP huomautti edellä mainitussa tilanteessa, että sääntelyyn ja valvontaan liittyvien poliittisten toimenpiteiden toteuttamisella saattaa olla keskeinen merkitys valuuttaluotoista aiheutuvien riskien lieventämisessä ⁽⁵⁾. Lähtökohtaisesti poliittisia päätöksentekijöitä kannustetaan vahvasti luomaan valuuttamääräisen lainanannon hillitsemiseksi talouden toimijoita varten yleinen toimintaympäristö, joka rohkaisee lainanantajia ja -ottajia kurinalaiseen ja tietoiseen päätöksentekoon. Tämä edellyttää järkiperäisen vakautteen tähtäävän makrotalouspolitiikan ja rahoitusmarkkinoiden ymmärtämisen vahvistamista koskevan politiikan harjoittamista sekä asianmukaista rahoitusjärjestelmän sääntelyä ja valvontaa ⁽⁶⁾. Direktiiviehdotuksessa täsmennetään tältä osin tiedot, joita kuluttajille on annettava, kun laina annetaan valuutassa, joka ei ole lainanottajan kansallinen valuutta ⁽⁷⁾. EKP:n mielestä annettaviin tietoihin pitäisi sisältyä myös selvitys riskeistä, joita kuluttajille voi aiheutua, kun luotto on valuuttamääräinen ⁽⁸⁾.

3. Pääsy tietokantoihin ja julkisiin luottotietorekistereihin

- 3.1 Direktiiviehdotuksen mukaan kunkin jäsenvaltion pitäisi varmistaa, että kaikilla luotonantajilla ⁽⁹⁾ on syrjimätön pääsy tietokantoihin, joita käytetään kyseisessä jäsenvaltiossa kuluttajien luottokelpoisuuden arviointiin sekä sen valvomiseen, että kuluttajat noudattavat luottovelvoitteitaan luottosopimuksen voimassaoloajan. Lisäksi komissiolle annettaisiin direktiiviehdotuksen mukaan valta määrittellä yhtenäiset rekisteröintiperusteet ja tietojenkäsittelyä koskevat ehdot, joita sovelletaan tietokantoihin, mukaan lukien rekisteröintikynnykset ja sovitut määritelmät tietokannoissa käytettävälle keskeisille käsitteille ⁽¹⁰⁾.
- 3.2 EKP esittää näistä seikoista, yhden teknisen muutosehdotuksen (ks. muutos 1) lisäksi, seuraavat huomautukset komissiolle siirrettävän vallan osalta.
- 3.2.1 Ensinnäkin tietokantoihin, joihin direktiiviehdotuksessa viitataan, kuuluvat yksityisten luottotietotomistojen hoitamat tietokannat sekä julkiset luottotietorekisterit, joita käytetään kyseisissä jäsenvaltioissa kuluttajien luottokelpoisuuden arviointiin sekä sen valvomiseen, että kuluttajat noudattavat luottovelvoitteitaan luottosopimuksen voimassaoloajan. Kansalliset keskuspankit ylläpitävät monissa jäsenvaltioissa keskitettyjä luottotietorekistereitä, ja jotkin niistä palvelevat edellä mainittuja tarkoituksia. EKP, joka toimii tällä alalla toimenpiteiden käynnistäjänä ⁽¹¹⁾, tukee keskitettyjen luottotietorekisterien välistä rajatylittävää yhteistyötä, tietojenvaihtoa ja määritelmien ja käsitteiden yhdenmukaistamista ⁽¹²⁾. Pankki- ja rahoitussektorin toistuvat häiriöt ovat korostaneet keskitettyjen luottotietorekisterien merkitystä siinä, että ne auttavat luottolaitoksia seuraamaan ja hallitsemaan luottoriskiä tehokkaasti antamalla niille pääsyn lainanottajien velkaantuneisuutta koskeviin tietoihin. Keskitetyt

⁽⁴⁾ Ks. tästä EKP:n lausunto CON/2010/62, 4 päivänä elokuuta 2010 annetun, eri lakeihin tehtävistä muutoksista rahoituksen epätasapainon pienentämiseksi, 3.1.1 kohta. Kaikki EKP:n lausunnot julkaistaan EKP:n verkkosivuilla <http://www.ecb.europa.eu>.

⁽⁵⁾ Katso alaviite 3.

⁽⁶⁾ EKP:n lausunto CON/2010/62, 4 päivänä elokuuta 2010 annetun, eri lakeihin tehtävistä muutoksista rahoituksen epätasapainon pienentämiseksi, 3.1.2 kohta.

⁽⁷⁾ Esimerkiksi kaava, jolla osto- ja myyntikurssin erot lasketaan, ja niiden mukautusten määrä tai numeeriset esimerkit, jotka kuvaavat, miten kyseisen valuuttakurssin muutokset voivat vaikuttaa maksuerien suuruuteen (ks. direktiiviehdotuksen liite II, "Eurooppalainen standardoitu tietolehtinen (ESIS)" ja erityisesti sen B osan 2 kohdan 2 alakohta ja 5 kohta).

⁽⁸⁾ Direktiiviehdotuksen 9 artiklan 1 kohdan f alakohta.

⁽⁹⁾ Direktiiviehdotuksessa tämä käsite kattaa sekä luottolaitokset että luottolaitoksiin kuulumattomat luotonantajat, jotka tarjoavat asunto-omaisuutta koskevia sopimuksia.

⁽¹⁰⁾ Direktiiviehdotuksen 16 artiklan 2 kohta.

⁽¹¹⁾ Ks. Memorandum of Understanding on the Exchange of Information among national central credit registers for the purpose of passing it on to reporting institutions (jäljempänä "ymmärrysasiakirja"), huhtikuu 2010, s. 1–18.

⁽¹²⁾ Ks. EKP:n lausunto CON/2001/12, annettu 31 päivänä toukokuuta 2001, Espanjan valtiovarainministeriön pyynnöstä, Espanjan rahoitusmarkkinoita koskevien useiden lakien muuttamisesta.

luottorekisterit ovat hyödyksi rahoitusmarkkinoiden vakauden valvonnan harjoittamisen, keskuspankin tehtäviin kuuluvan rahoitusjärjestelmän vakauden edistämisen ja tilastoinnin kannalta. Keskitettyjen luottotietorekisterien välisten rajat ylittävien synergiaetujen kehittämisen pitäisi myös edistää sitä, että luotonantajat saavat asianmukaisesti pääsyn keskitettyihin luottotietorekistereihin.

3.2.2 Toiseksi EKP tukee ehdotettua lähestymistapaa, jonka mukaan komissiolle annettaisiin valta määrittellä yhtenäiset luottotietojen rekisteröintiperusteet ja tietojenkäsittelyä koskevat ehdot, joita sovelletaan tietokantoihin, jotta edistettäisiin sääntöjen yhdenmukaistamista tällä alalla. Jotta varmistettaisiin, että saatavat tiedot ovat yhdenmukaisia ja jaettavissa rajat ylittävästi, tietojenkäsittelyä koskevien ehtojen ja luottotietojen rekisteröintiperusteiden osalta pitäisi määrittellä ydinominaisuudet, yhteiset tunnisteet ja yhteinen käsitteiden ja tietosisällön määritelmä. Lisäksi pitäisi ottaa huomioon luottamuksellista käsittelyä ja tietosuojaa koskevat kysymykset sekä kansallisten tietokantojen yhteensovittamiseen liittyvät seikat. EKP katsoo myös, että yhtenäisiä luottotietojen rekisteröintiperusteita tulisi pitää vähimmäisvaatimuksina, jolloin yksityiset luottotietotoimistot ja julkiset luottotietorekisterit voisivat kerätä näistä luotoista omien tarkoitustensa ja liiketoimintamalliensa mukaan lisätietoja, jos se on tarkoituksenmukaista.

3.2.3 Kolmanneksi EKP suosittelee läheistä yhteistyötä Euroopan pankkiviranomaisen (EPV), EKP:n ja niiden EKP:n keskuspankkien kanssa, jotka käyttävät edellä mainittuja tietokantoja, sillä ne ovat tällä alalla toimivaltaisia asiantuntijoita. EKP suosittelee johdonmukaisuuden ja kattavuuden vuoksi myös vastaavan toimivallan siirtämistä komissiolle kulutusluottosopimuksista ja neuvoston direktiivin 87/102/ETY kumoamisesta 23 päivänä huhtikuuta 2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/48/EY⁽¹³⁾ 9 artiklassa tarkoitettujen tietokantojen osalta, kun kyseessä ovat kulutusluottosopimukset. Jos lainsäätäjä päättää olla siirtämättä toimivaltaa komissiolle, EKP suosittelee tähän mennessä tehdyn työn perusteella⁽¹⁴⁾, että tutkitaan mahdollisuudet yhdenmukaistaa sääntöjä ja käytäntöjä unionin tasolla edelleen ja otetaan huomioon myös kansainvälisillä foorumeilla esitetyt suositukset, jotka koskevat esimerkiksi luottoja koskevien raportointijärjestelmien tehokasta valvontaa⁽¹⁵⁾.

4. Muita teknisiä huomautuksia

Toisin kuin direktiivissä 2008/48/EY⁽¹⁶⁾ tai ehdotuksessa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kuluttajien oikeuksista⁽¹⁷⁾, direktiiviehdotuksessa ei käsitellä koko unionin alueella yhdenmukaistettua kuluttajien peruuttamisoikeutta. Koska kuluttajien taloudelliset sitoumukset ovat asunto-omaisuutta koskevilla luottosopimuksissa merkittäviä, EKP suosittelee rahoitusjärjestelmän vakauden ja vastuullisen lainanannon ja -otonkin nimissä, että jo vireillä olevan lainsäädäntömenettelyn aikana tutkittaisiin tarve sisällyttää direktiiviehdotuksen säännöksiin peruuttamisoikeutta koskevia säännöksiä⁽¹⁸⁾.

Siltä osin kuin EKP suosittelee direktiiviehdotuksen muuttamista, muutosehdotukset on esitetty perustelui-
neen tämän lausunnon liitteessä.

Tehty Frankfurt am Mainissa 5 päivänä heinäkuuta 2011.

EKP:n puheenjohtaja

Jean-Claude TRICHET

⁽¹³⁾ EUVL L 133, 22.5.2008, s. 66.

⁽¹⁴⁾ Ks. Report of the Expert Group on Credit Histories, DG Internal Market and Services, toukokuu 2009, saatavissa komission verkkosivuilla <http://ec.europa.eu>

⁽¹⁵⁾ Ks. esim. World Bank report on credit reporting, maaliskuu 2011, saatavissa Maailmanpankin verkkosivuilla <http://siteresources.worldbank.org> (s. 8, 25 ja 53–59) tai Financial Stability Board Peer Review Report, 'Thematic Review on Mortgage Underwriting and Origination Practices', 17 päivänä maaliskuuta 2011 annetun, saatavilla Financial Stability Boardin verkkosivuilla <http://www.financialstabilityboard.org>

⁽¹⁶⁾ Direktiivin 2008/48/EY 14 artikla.

⁽¹⁷⁾ KOM(2008) 614 lopullinen. Euroopan parlamentin ensimmäisen käsittelyn lopputulos on saatavissa neuvoston verkkosivuilla <http://register.consilium.europa.eu>

⁽¹⁸⁾ Komissio ehdottaa sen seikan tarkastelua, onko tarpeen säätää oikeuksista ja velvollisuuksista, jotka koskisivat luottosopimusten tekemisen jälkeistä vaihetta, tulevan direktiivin uudelleentarkastelun yhteyteen (ks. direktiiviehdotuksen 31 artiklan f kohta).

LIITE

Muutosehdotukset

Komission ehdottama teksti	EKP:n ehdottamat muutokset ⁽¹⁾
----------------------------	---

Muutos 1

16 artiklan 1 ja 2 kohta

"1. Kunkin jäsenvaltion on varmistettava, että kaikilla luotonantajilla on syrjimätön pääsy tietokantoihin, joita käytetään kyseisessä jäsenvaltiossa kuluttajien luottokelpoisuuden arviointiin sekä sen valvomiseen, että kuluttajat noudattavat luottovelvoitteitaan luottosopimuksen voimassaoloajan. Tällaisiin tietokantoihin kuuluvat yksityisten luottotietotoimistojen hoitamat tietokannat sekä julkiset luottotietorekisterit. 2. Komissiolle siirretään 26 artiklan mukaisesti ja 27 ja 28 artiklan ehtoja noudattaen valta määritellä yhtenäiset luottotietojen rekisteröintiperusteet ja tietojenkäsittelyä koskevat ehdot, joita sovelletaan tämän artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin tietokantoihin. Tällaisissa delegoiduissa säädöksissä on erityisesti määriteltävä tietokantoihin sovellettavat rekisteröintikynnykset ja esitettävä sovitut määritelmät tietokannoissa käytettäville keskeisille käsitteille."	"1. Kunkin jäsenvaltion on varmistettava, että kaikilla muiden jäsenvaltioiden luotonantajilla on syrjimätön pääsy tietokantoihin, joita käytetään kyseisessä jäsenvaltiossa kuluttajien luottokelpoisuuden arviointiin sekä sen valvomiseen, että kuluttajat noudattavat luottovelvoitteitaan luottosopimuksen voimassaoloajan. Tällaisiin tietokantoihin kuuluvat yksityisten luottotietotoimistojen hoitamat tietokannat sekä keskuspankkien tai muiden viranomaisten ylläpitämät julkiset luottotietorekisterit. 2. Komissiolle siirretään 26 artiklan mukaisesti ja 27 ja 28 artiklan ehtoja noudattaen valta määritellä EPV:ta, EKP:ia ja tämän artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja tietokantoja ylläpitäviä Euroopan keskuspankkijärjestelmän keskuspankkeja kuultuaan yhtenäiset luottotietojen rekisteröintiperusteet ja tietojenkäsittelyä koskevat ehdot, joita sovelletaan tämän artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin näihin tietokantoihin. Tällaisissa delegoiduissa säädöksissä on erityisesti määriteltävä tietokantoihin sovellettavat rekisteröintikynnykset ja esitettävä sovitut määritelmät tietokannoissa käytettäville keskeisille käsitteille."
---	--

Perustelu

EKP ehdottaa, että direktiiviehdotuksessa viitattaisiin direktiivin 2008/48/EY tavoin "muiden jäsenvaltioiden luotonantajiin". Lisäksi 16 artiklan toiseen kohtaan ehdotettujen muutosten tarkoituksena on selvittää, että a) useita julkisia luottotietorekistereitä hallinnoivat keskuspankit ja muut viranomaiset; ja että b) komissio hyötyisi EPV:n, EKP:n ja EKP:n asianomaisten kansallisten keskuspankkien asiantuntemuksesta laatien ehdotuksia delegoiduiksi säädöksiksi tällä alalla.

Muutos 2

9 artiklan 1 kohdan f alakohta

"ilmoitus valuutasta tai valuutoista, joina luottoja on saatavilla, sekä selvitys valuuttamääräisen luoton merkityksestä kuluttajalle;"	"ilmoitus valuutasta tai valuutoista, joina luottoja on saatavilla, sekä selvitys valuuttamääräisen luoton merkityksestä ja mahdollisista riskeistä kuluttajalle;"
---	---

Perustelu

Luottosopimuksia koskevissa yleisissä tiedoissa pitäisi olla tiedot myös riskeistä, joita valuuttamääräisistä luotoista saattaa aiheutua, esimerkiksi muutosten vaikutuksista sovellettavaan valuuttakurssiin.

Muutos 3

10 artiklan 1 kohdan c alakohta

"c) jos luotonvälittäjä toimii sidoksissa olevana luotonvälittäjänä, kyseisen luotonvälittäjän on ilmaistava olevansa sellainen ja ilmoitettava kuluttajan pyynnöstä sen tai niiden luotonantajien nimet, joiden puolesta se toimii;"	"c) jos luotonvälittäjä toimii sidoksissa olevana luotonvälittäjänä, kyseisen luotonvälittäjän on ilmaistava olevansa sellainen ja ilmoitettava kuluttajan pyynnöstä sen tai niiden luotonantajien nimet, joiden puolesta se toimii;"
---	--

Perustelu

Nämä tiedot pitäisi läpinäkyvyyden nimissä antaa kuluttajalle kaikissa olosuhteissa.

Komission ehdottama teksti	EKP:n ehdottamat muutokset ⁽¹⁾
----------------------------	---

Muutos 4

13 artiklan 1 kohta

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että luotonantaja tiedottaa kuluttajalle mahdollisesta lainakoron muutoksesta kirjallisesti tai muulla pysyvällä välineellä ennen muutoksen voimaantuloa. Tiedoissa on mainittava suoritettavien takaisinmaksujen suuruus uuden lainakoron voimaantulon jälkeen ja, jos maksujen lukumäärä tai maksuvälit muuttuvat, niitä koskevat tiedot.”	”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että luotonantaja tiedottaa kuluttajalle mahdollisesta lainakoron muutoksesta kirjallisesti tai muulla pysyvällä välineellä pääsääntöisesti vähintään yksi kuukausi ennen muutoksen voimaantuloa. Tiedoissa on mainittava suoritettavien takaisinmaksujen suuruus uuden lainakoron voimaantulon jälkeen ja, jos maksujen lukumäärä tai maksuvälit muuttuvat, niitä koskevat tiedot.”
---	--

Perustelu

On tärkeää antaa kuluttajalle riittävän ajoissa tieto lainakoron muutoksista.

Muutos 5

Liite II, B osa, 6 kohdan 4 alakohta

”[...] Luotonantajan on lisättävä taulukkoon: 1) tarvittaessa ylärajat ja alarajat, joita sovelletaan, 2) esimerkki siitä, miten maksuerän suuruus vaihtelee, jos korko kasvaa tai laskee 1 prosentin tai enemmän, jos tämä on realistisempaa normaalien korkomuutosten suuruuden perusteella, ja 3) jos käytössä on yläraja, maksuerän suuruus pahimmassa tapauksessa.”	”[...] Luotonantajan on lisättävä taulukkoon: 1) tarvittaessa ylärajat ja alarajat, joita sovelletaan, 2) esimerkki siitä, miten maksuerän suuruus vaihtelee, jos korko kasvaa tai laskee 1 prosentin 2 prosenttiyksikköä tai enemmän, jos tämä on realistisempaa normaalien korkomuutosten suuruuden perusteella, ja 3) jos käytössä on yläraja, maksuerän suuruus pahimmassa tapauksessa.”
---	---

Perustelu

Asunto-omaisuutta koskeva luottosopimus voi olla useiden vuosikymmenten pituinen. On näin ollen erittäin todennäköistä, että korot nousevat tämän ajanjakson aikana enemmän kuin yhden prosenttiyksikön verran. Jos luottosopimus tehdään sellaisen ajanjakson aikana, jona korot ovat matalat, tällainen nousu on lähes varma. Lainanottajille pitäisi antaa riittävästi tietoja, jotta he kykenisivät ymmärtämään tulevan koron nousun vaikutuksen. Yhden prosenttiyksikön muutos on hyvin maltillinen, kun tarkastellaan korkomuutosten vaikutusta maksueriin. Tällä perusteella 2 prosenttiyksikön nousu antaisi paremman kuvan siitä, miten koron nostot vaikuttavat maksueriin.

⁽¹⁾ Lihavointi itse tekstissä osoittaa EKP:n lisättäväksi ehdottaman uuden tekstin. Tekstissä oleva ylivivaus osoittaa EKP:n poistettavaksi ehdottaman tekstin.