



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 1. heinäkuuta 2021
(OR. en)

10382/21
ADD 3

Toimielinten välinen asia:
2021/0171(COD)

CONSOM 148
MI 521
COMPET 527
EF 232
ECOFIN 680
DIGIT 84
CODEC 1021
CYBER 198

SAATE

Lähettiläjä:	Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ
Saapunut:	1. heinäkuuta 2021
Vastaanottaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri
Kom:n asiak. nro:	SWD(2021) 171 final
Asia:	KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA Oheisasiakirja ehdotus: EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI kuluttajaluotoista

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja SWD(2021) 171 final.

Liite: SWD(2021) 171 final

Bryssel 30.6.2021
SWD(2021) 171 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

ehdotus: EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI

kuluttajaluotoista

{COM(2021) 347 final} - {SEC(2021) 281 final} - {SWD(2021) 170 final}

Tiivistelmä vaikutustenarvioinnista
Vaikutustenarviointi kulutusluottodirektiivin (2008/48/EY) uudelleentarkastelusta
A. Toimenpiteen tarve
Mikä on ongelma ja miksi se on ongelma EU:n tasolla?
Kun otetaan huomioon direktiivin antamisen jälkeen tapahtunut markkinoiden, teknologian ja käyttäytymismallien kehitys, lainanotosta aiheutuu kuluttajille haittoja, jotka olisivat vältettävissä. Jopa 46 miljoonan ihmisen arvioidaan kärsivän erilaisista ongelmista, jotka liittyvät direktiivin keskeisiin säännöksiin. Lisäksi yrityksille aiheutuu epäselvien velvoitteiden vuoksi räsitystä ja kustannuksia, mikä heikentää EU:n sisämarkkinoiden kilpailukykyä kuluttajaluottojen alalla. Nämä havainnot vahvistetaan myös vuonna 2020 julkaistussa direktiivin arvioinnissa (SWD(2020) 254 final), jonka mukaan tilanne vaikeuttaa kuluttajien luotonsaantia ja yritysten mahdollisuuksia tarjota luottoa yli rajojen. Ongelmia pahentaa se, että markkinoille tulee uusia riskialttiita tuotteita ja uusia toimijoita, joita ei säännellä (selkeästi). Kun yhtälöön lisätään kuluttajien rajoittunut asiantuntemus, syntyy käytäntöjä, joissa kuluttajien tilannetta ja käyttäytymismalleja käytetään hyväksi ja luottoa myönnetään ilman kuluttajan luottokelpoisuuden perusteellista arviointia. Kuluttajat myös helposti ylivelkaantuvat joko henkilökohtaisten olosuhteiden tai systeemisten taloudellisten häiriöiden vuoksi. Jos toimiin ei ryhdytä, ei ole mahdollista käsitellä asianmukaisella tavalla tärkeimpiä taustatekijöitä, joita ovat digitalisaatio, direktiivin eräiden säännösten epäselvyys, kohtuullisuutta koskevien näkökohtien puutteellinen huomioiminen ja epätäydelliseen kilpailuun johtava riittämätön yhdenmukaistaminen jäsenvaltioiden välillä. Näin ollen havaitut ongelmat vaikuttaisivat edelleen sidosryhmiin, todennäköisesti jopa enenevässä määrin, kun otetaan huomioon digitalisaation lisääntymisestä johtuvat markkinasuuntaukset.
Mitä on tarkoitus saada aikaan?
Direktiivin uudelleentarkastelun yleisenä tavoitteena on vähentää kuluttajille aiheutuvia haittoja ja lainanoton riskejä muuttuvilla markkinoilla, helpottaa kuluttajaluottojen rajatylittävää tarjontaa ja parantaa sisämarkkinoiden kilpailukykyä. Tämä on direktiivin alkuperäisten tavoitteiden mukaista.
Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla (toissijaisuusperiaate)?
Kun otetaan huomioon direktiivin antamisen jälkeinen tapahtunut kehitys ja erityisesti eri jäsenvaltioiden erilaiset lähestymistavat, nykyistä sääntelykehystä voidaan parantaa vain EU:n tason toimilla. EU:n toimilla varmistettaisiin kuluttajansuojan johdonmukaisesti korkea taso ja selkeämpi ja yhdenmukaisempi oikeudellinen kehys yrityksille, mikä madaltaisi muissa jäsenvaltioissa tapahtuvan luottojen tarjoamisen esteitä (suoran rajatylittävän tarjonnan tai tytäryhtiöiden perustamisen avulla). Rajatylittävän luotontarjonnan odotetaan lisääntyvän digitalisaation myötä, kun luottomarkkinoille mahdollisesti tulee uusia digitaalisia toimijoita. Siksi on entistä selvemmin tarvetta EU:n yhteisille digitaaliaikaan soveltuville säännöille, joiden avulla voidaan myös EU:n toimintapoliittiset tavoitteet voidaan saavuttaa entistä tuloksellisemmin.
B. Ratkaisut
Millä vaihtoehdoilla tavoitteet saavutettaisiin? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Jos ei, miksi?
Tavoitteiden saavuttamiseksi arvioitiin seuraavia vaihtoehtoja: skenaario, jossa politiikkaa ei muuteta

(vaihtoehto 0 – perusskenaario); muu kuin sääntelytoimi (vaihtoehto 1); direktiivin kohdennettu muuttaminen siten, että keskitytään ainoastaan parantamaan nykyisten säännösten selkeyttä ja tuloksellisuutta (vaihtoehto 2); ja direktiivin laaja muuttaminen siten, että siihen sisällytetään uusia säännöksiä voimassa olevan EU:n lainsäädännön mukaisesti (vaihtoehto 3a) tai että siihen sisällytetään uusia säännöksiä, jotka menevät voimassa olevaa EU:n lainsäädäntöä pidemmälle (vaihtoehto 3b). Suoritetun arvioinnin perusteella parhaaksi vaihtoehdoksi määritettiin vaihtoehto 3a, jota täydennettiin tietyillä muiden vaihtoehtojen kustannustehokkailla toimenpiteillä.
Mitkä ovat sidosryhmien näkemykset? Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa?
Kuluttajajärjestöt kannattavat direktiivin laajaa tarkistamista (vaihtoehdot 3a ja 3b). Kansalliset viranomaiset kannattavat yleensä lainsäädännöllistä muutosta (vaihtoehdot 2, 3a ja 3b), ja useat jäsenvaltiot kannattavat laajaa lainsäädännöllistä muutosta kaikkien havaittujen ongelmien ratkaisemiseksi (vaihtoehdot 3a tai 3b). Useimmat alan toimijat puoltavat muita kuin sääntelytoimia (vaihtoehto 1) tai direktiivin kohdennettua muuttamista (vaihtoehto 2) sen mukauttamiseksi digitalisaation kehitykseen.
C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset
Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen hyödyt)?
Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon arvioitiin olevan erittäin tuloksellinen aloitteen tavoitteiden saavuttamiseksi ja varmistavan pitkälle menevän yhdenmukaisuuden EU:n lainsäädännön kanssa sekä tehokkuuden arvioitujen taloudellisten ja sosiaalisten vaikutusten osalta. Sen odotetaan vaikuttavan myönteisesti kuluttajansuojaan ja vähentävän haittoja, rakentavan luottamusta ja parantavan sosiaalista osallisuutta. Se vahvistaa todennäköisesti tasapuolisia toimintaedellytyksiä jäsenvaltioissa ja niiden välillä vähentämällä nykyisen oikeudellisen kehyksen hajanaisuutta. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon mukaiset määrälliset toimenpiteet vähentäisivät kuluttajalle aiheutuvia haittoja noin kahdella miljardilla eurolla vuosina 2021–2030. Lisäksi velkaneuvontaan liittyviä toimenpiteitä ja ylärajojen asettamista todelliselle vuosikorolle / koroille pidetään erittäin hyödyllisinä sekä kuluttajien että laajemmin koko yhteiskunnan kannalta. Nämä toimenpiteet myös keventäisivät yritysten rasisusta, kun lainsäädäntö olisi selkeämpää, radiomainontaa koskevat tiedonantovaatimukset yksinkertaisemmat (14 miljoonaa euroa) ja digitaalista käyttöä koskevia tiedonantovaatimuksia mukautettaisiin.
Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen kustannukset)?
Luotonantajat kantaisivat suurimman osan uuden direktiivin täytäntöönpanokustannuksista, ja eräät toimenpiteet (esim. korkojen ylärajat) olisivat kalliimpia palveluntarjoajille, jotka nykytilanteessa tarjoavat direktiivin soveltamisalaan kuulumattomia tuotteita. Määrällisistä toimenpiteistä pankeille aiheutuvien kustannusten arvioidaan olevan 1,4–1,5 miljardia euroa. On odotettavissa, että kustannukset siirretään kuluttajille (joskaan ei ollut mahdollista selvittää, missä määrin).
Mitkä ovat vaikutukset pk-yrityksiin ja kilpailukykyyn?
Pk-yrityksiin kohdistuvia erityisiä vaikutuksia ei ole katsottu merkittäviksi, joten niitä ei ole arvioitu erikseen. Ehdotetut toimenpiteet vaikuttaisivat voimakkaammin sellaisiin palveluntarjoajiin, jotka nyt tarjoavat direktiivin soveltamisalaan kuulumattomia tuotteita. Osa niistä voi jopa hävitä markkinoilta, elleivät ne mukauta nykyistä liiketoimintamalliaan, josta usein aiheutuu merkittäviä riskejä kuluttajille ja joka ei enää

uusien sääntöjen nojalla olisi kannattava.
Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?
Ehdotettujen lainsäädäntömuutosten odotetaan aiheuttavan EU:lle ja kansallisille viranomaisille kohtuulliset kustannukset (noin 3 miljoonaa euroa). Nämä kustannukset olisivat kuitenkin enimmäkseen kertaluonteisia, kun taas hyödyt säilyisivät ajan mittaan. Lisäksi oikeudellisen selkeyden paraneminen helpottaisi täytäntöönpanoa, millä olisi viime kädessä myönteinen vaikutus. Velkaneuvontapalvelujen tarjoamiseen kaikissa jäsenvaltioissa tarvittaisiin vuodessa yli 20 miljoonaa euroa. Toisaalta jokaisen velkaneuvontaan käytetyn euron arvioidaan tuovan vastaavasti 1.4–5.3 euron arvosta hyötyä, lähinnä ylivelkaantumisen aiheuttamien sosiaalisten kustannusten välttämisen ansiosta.
Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?
Aloitteella odotetaan olevan häviävän pieni vaikutus ympäristöön (esim. ympäristöriskit tai ilmastonmuutos), joten niitä ei arvioitu. Aloitteella ei odoteta olevan muita merkittäviä vaikutuksia.
Suhteellisuusperiaate
Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti tässä ehdotetussa direktiivissä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Parhaaksi arvioidusta vaihtoehdosta aiheutuisi suuria kustannuksia palveluntarjoajille, mutta se muodostaisi myös tavoitteellisen ja tulevaisuuden tarpeiden kannalta tarkoituksenmukaisen lähestymistavan, joka tuottaisi vielä suurempaa hyötyä kuluttajille ja laajemmin yhteiskunnalle.
D. Seuranta
Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?
Mikäli tarkistettu direktiivi hyväksytään, komissio seuraa sen täytäntöönpanoa sen voimaantulon jälkeen. Ehdotusluonnokseen sisällytetään sitoumus arvioida uuden lainsäädännön vaikutuksia. Komissio vastaa pääasiassa direktiivin vaikutusten seurannasta jäsenvaltioiden viranomaisten ja luotonantajien toimittamien tietojen perusteella. Tiedot hankitaan mahdollisuuksien mukaan saatavilla olevista tietolähteistä eri sidosryhmille aiheutuvan lisärasitteen välttämiseksi.