VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET
Rahoitusmarkkinaosasto
Lainsäädäntöneuvos Antti Makkonen
Finanssisihteeri Iida Hauhia
Finanssisihteeri Atte Jantunen

**Vastine**



VN/1082/2022-VM-57

20.10.2022

Julkinen

Eduskunnan talousvaliokunnalle

## Valtiovarainministeriön vastine: kotitalouksien velkaantumisen rajoittamiseen tähtäävän lainsäädännön (HE 101/2022 vp) talousvaliokuntakäsittely

Valtioneuvosto on antanut eduskunnalle 16.6.2022 hallituksen esityksen kotitalouksien velkaantumista rajoittavaksi lainsäädännöksi. Eduskunnan talousvaliokunta on järjestänyt hallituksen esityksestä kuulemisia ja pyytänyt kirjallisia lausuntoja. Valtiovarainministeriö (jäljempänä VM) toteaa talousvaliokunnalle esitetyistä seikoista huomioinaan seuraavaa[1]:

### Asuntoluottoja koskevat seikat

**FA**, **OP** ja **EK** ovat ehdottaneet, että asuntoluottoja koskeva 30 vuoden enimmäistakaisinmaksuaika poistettaisiin. Näiden lausunnonantajien mukaan laina-aikarajoite on katsottu tarpeettomaksi mm. sen vuoksi, että pitkät laina-ajat ovat harvinaisia. **Keskuskauppakamarin** näkemyksen mukaan ei ole selvää, onko rajoitukselle tarvetta. **Isännöintiliitto** on katsonut, että laina-aikarajoite voisi olla 30 vuoden asemesta 35 vuotta.

Asuntoluottojen laina-aikoihin ulottuvia rajoituksia ja niiden tarpeellisuutta on pohdittu kattavasti sekä työryhmävalmistelussa että jatkovalmistelussa. Rajoituksen poistaminen kokonaan merkitsisi ehdotetuista toimenpiteistä luopumista keskeisin osin. Hallituksen esitystä valmisteltaessa on arvioitu, että ilman laina-aikarajoitteita asuntoluottojen takaisinmaksuajat saattaisivat pidentyä merkittävästi. Tilanne sallisi myös luotonantajien keskinäisen kilpailun luottoehdoilla, jotka olisivat kokonaistalouden kannalta epäedullisia.[2]

Laina-aikojen pidentymiseen liittyvää riskiä voidaan pitää ilmeisenä, kun tarkastellaan laina-aikojen kehitystrendejä. Laina-ajaltaan yli 30-vuotisten asuntoluottojen osuus on kasvanut viime vuosina.

Näillä perusteilla VM katsoo, että asuntoluottoihin liittyvä laina-aikarajoite on perusteltua pitää hallituksen esityksessä ehdotetun mukaisena, eli 30 vuodessa.

VM lisäksi korostaa, että lakiehdotukseen sisältyy jouston vara, jonka mukaan luottolaitos voisi poiketa tästä laina-aikarajoitteesta 10

[1] Valtiovarainministeriön kommentit esitetty sisennetyissä tekstiosuuksissa, ellei toisin ole mainittu.
[2] HE 101/2022 vp, s. 39.

prosentissa luotonannon volyymistä vuosineljänneksittäin. Talletuspankkien yhteenliittymien kohdalla tämä jousto laskettaisiin yhteenliittymätasolla, eikä yksittäisen pankin tasolla. Ehdotettu 30 vuoden enimmäislaina-aika ei siten olisi kategorinen, vaan luotonantajat voisivat myöntää maksuajaltaan tätä pidempiä luottoja edellä todetun volyymin sallimissa puitteissa.

Ehdotettu laina-aikarajoite ei koskisi jo myönnettyjä luottoja. Lisäksi uusienkin luottojen, joihin rajoite soveltuisi, maksujärjestelyt olisivat mahdollisia riippumatta 30 vuoden laina-aikarajoitteesta, eikä maksujärjestelyjä laskettaisi mukaan edellä mainitun 10 prosentin liikkumavaran piiriin. Tällä tavoin laina-aikarajoite ei muodostu kohtuuttomaksi asuntovelallisille, joilla on tarve luottojärjestelyille, kuten lyhennysvapaille tai laina-ajan pidentämiselle, esimerkiksi elämäntilanteen muutoksen vuoksi. Maksuaikajoustojen hyödyntämistä laina-aikarajoitteen tarkoitushakuiseksi kiertämiseksi ei kuitenkaan ole pidettävä hyvän luotonantotavan mukaisena, kuten asianomaisen säännöksen säännöskohtaisissa perusteluissa on tuotu esille.

**Finanssivalvonta** on tuonut esille, että ehdotettu asuntoluottojen enimmäislaina-aikasääntely saattaisi johtaa kasvavaan käytäntöön asuntoluottojen viimeisten maksuerien kasvattamisesta (ns. *balloon payment*). Myös **FA** on esittänyt huolensa vastaavasta kehityksestä.

Kuluttajansuojalain 7 luvun 13 §:ssä on säädetty luotonantajan velvollisuudesta noudattaa hyvää luotonantotapaa. Hyvän luotonantotavan soveltuminen enimmäislaina-aikaa koskevan säännöksen kannalta on tuotu esille nyt puheena olevaan hallituksen esitykseen sisältyvän kuluttajansuojalain 7 a lukuun ehdotetun uuden 14 a §:n säännöskohtaisissa perusteluissa. Enimmäislaina-aikaa koskevan sääntelyn tarkoitushakuinen ja tosiasiallinen kiertäminen esimerkiksi luottoehtoja koskevin muutoksin olisi katsottava hyvän luotonantotavan vastaiseksi menettelyksi.[3]

Voimassa olevan kuluttajansuojalain 7 a luvun 11 §:ssä säädetyn luottokelpoisuuden arviointivelvollisuuden mukaan luotonantajan on asuntoluottoja ja muita asunto-omaisuuteen liittyviä kuluttajaluottoja myöntäessään arvioitava kuluttajan luottokelpoisuus. Lain 7 luvun 16 a §:n mukaan luotonantaja saa myöntää luoton kuluttajalle ainoastaan, jos tämän luottokelpoisuuden arviointi osoittaa, että luottosopimuksesta johtuvat velvoitteet todennäköisesti täytetään luottosopimuksessa edellytetyllä tavalla. Luoton saisi siis myöntää vain, jos luottokelpoisuuden arviointi osoittaa, että mahdollinen suurempi viimeinenkin maksuerä todennäköisesti kyetään maksamaan.

Kuten hallituksen esityksestä käy ilmi, enimmäislaina-aikaa koskevaa säännöstä tulee tulkita hyvän luotonantotavan kannalta. VM:n arvio on, että kuluttajansuojalakiin sisältyvät asiakkaansuojasäännökset osaltaan estävät haitallisten luotonmyöntämiskäytänteiden syntymistä ja enimmäislaina-aikasääntelyn kiertämistä. VM katsoo, että talousvaliokunnan

[3] HE 101/2022 vp, s. 70.

mietinnössä olisi tältä osin perusteltua viitata myös kuluttajan luottokelpoisuuden arviointia koskeviin säännöksiin.

Ehdotettujen lakien toimeenpanon seuranta toteutetaan osana muiden ylivelkaantumisen hillitsemistä koskevien lakihankkeiden kokonaisuutta.[4] VM katsoo, että Finanssivalvonnan ja FA:n nyt esiin nostamia huolenaiheita on olennaista ottaa mukaan lainsäädännön toimivuuden arvioinnissa siten, että arviossa otetaan yhtäältä mukaan nyt ehdotetut välineet makrovakausriskien vähentämiseksi ja toisaalta kuluttajansuojasääntelyn edellyttämä asiakkaansuoja. Kuluttajaluotonantoa harjoittavien yritysten viranomaisvalvonnan keskittäminen Finanssivalvontaan osaltaan edistää hyvän luotonantotavan ja luottokelpoisuuden arviointivelvollisuuden soveltamiskäytännön seurantaa osana luotonantajien jatkuvaa viranomaisvalvontaa.

**Suomen Pankki** on tuonut esille, että ehdotetun enimmäistakaisinmaksuaikaa koskevan säännöksen tehokkuuden näkökulmasta olisi perusteltua asettaa kotitalouksien suorille asuntoluotoille pääsääntöinen lyhennysvaatimus esimerkiksi viiden ensimmäisen vuoden ajaksi. **Kiinteistöliitto** on niin ikään esittänyt, että taloyhtiölainoille ehdotettua vastaava lyhennysvapaarajoitus koskisi myös sellaisia asuntoluottoja, joilla on tarkoitus maksaa pois lyhennysvapaarajoituksen piiriin kuuluvaa yhtiölainaosuutta.

Lyhennysvapaarajoituksen ulottamista asuntoluottoihin on arvioitu hallituksen esityksen jatkovalmistelussa, mutta sitä ei ole kokonaisuutena arvioiden katsottu tarkoituksenmukaiseksi säätää tässä yhteydessä. Suorat asuntoluotot poikkeavat asunto-osakkeisiin sisältyvistä yhtiölainaosuuksista keskeisesti siten, että asuntoluotot neuvotellaan yksilöllisesti ja niihin liittyen on tehtävä sekä kuluttajansuojalainsäädännön että luotonantajaan tyypillisesti sovellettavien riskienhallinta- ja vakavaraisuussääntelyn edellyttämä luottokelpoisuusarvio.

Suorissa asuntoluotoissa on täten huomattavasti pienempi riski sille, että velanhoitokustannukset hämärtyvät tai että velanhoito perustuu tulevaisuuden odotuksiin maksukyvyn suotuisasta kehittymisestä. Tätä riskiä osaltaan pienentää myös kuluttajansuojalain 7 a luvun 11 §:ssä säädetty velvollisuus luottokelpoisuuden arviointiin sekä lain 7 luvun 16 a §:stä ilmenevä edellytys siitä, että luotonantaja saa myöntää luoton kuluttajalle ainoastaan, jos luottosopimuksesta johtuvat velvoitteet todennäköisesti täytetään luottosopimuksessa edellytetyllä tavalla.

Hallituksen esitys pohjautuu sille, että luottokäytännössä tavanomaiset ja hyvän luotonantotavan mukaiset maksujoustot ovat edelleenkin mahdollisia asuntoluottoihin ehdotettavasta takaisinmaksuaikarajoitteesta riippumattakin, kunhan maksujoustoja ei hyödynnetä tarkoitushakuisesti enimmäislaina-aikaa koskevan sääntelyn kiertämistarkoituksessa.[5]

---

[4] HE 101/2022 vp, s. 71 (jakso 10 Toimeenpano ja seuranta).

[5] HE 101/2022 vp, s. 70 (ehdotetun KSL 7 a luvun 14 a §:n säännöskohtaiset perustelut). Enimmäislaina-aikaa koskevan säännöksen tarkoitushakuinen kiertäminen maksujoustoja hyödyntämällä on katsottu säännöskohtaisissa perusteluissa hyvän luotonantotavan vastaiseksi menettelyksi.

**Taloyhtiölainarajoitteet**

**EK** on ehdottanut, että taloyhtiölainoja koskeva rajoite asetettaisiin 70 prosenttiin asuntojen velattomasta hinnasta. EK on lisäksi katsonut, että taloyhtiölainoja koskevaa rajoitetta ei tulisi asettaa alle 70 prosenttiin ilman täydentävää analyysiä taloyhtiölainoihin liittyvistä riskeistä. **Rakennusteollisuus** on ehdottanut pankeille valtuutta myöntää lainaa tapauskohtaisesti 70 prosenttia. **Kiinteistöliitto** on ehdottanut rajoitteen asettamista 65 prosenttiin. **Suomen Vuokranantajat** on ehdottanut, että Finanssivalvonta voisi muuttaa enimmäisrajaa suhdannetilanteen mukaan.

Taloyhtiölainoihin liittyviä riskejä on käsitelty hallituksen esityksessä kattavasti. Ehdotettu 60 prosentin raja perustuu huolelliseen arvioon taloyhtiölainoihin liittyvistä potentiaalisista riskeistä. Taloyhtiölainat mahdollistavat velkaantumisen ilman, että taloyhtiölainaosuuden sisältävien osakkeiden omistajan maksukykyä on taloyhtiölainan osalta mitattu. Ehdotuksen tavoitteena on velkaantumiseen liittyvien riskien kattavampi hallinta siten, että nykyistä suurempi osuus asuntoihin liittyvästä rahoituksesta tulisi suoran rahoituksen ja sitä kautta myös velallisten luottokelpoisuusarvioinnin piiriin.

Säännöksen tavoite huomioiden ei ole tarkoituksenmukaista antaa Finanssivalvonnalle valtuutta enimmäisrajan muuttamiseen suhdannetilanteen mukaan. Taloyhtiölainoja koskevan rajoitteen tarkoituksena ei ole mukautua suhdannetilanteiden mukaan, vaan tarkoituksena on ohjata kotitalouksien velkaantumista epäsuorien yhtiölainaosuuksien sijasta suoraan asuntoluotonantoon, jolloin velalliskohtaiset (sekä omistusasujien että sijoittajien) riskit tulevat arvioiduksi luottoja myönnettäessä. Luottoriskien tarkempi arviointi korostuu epävarmassa suhdannetilanteessa, jolloin rajoituksen höllentäminen matala- tai epävarmassa suhdannetilanteessa todennäköisesti vaikuttaisi päinvastaiseen suuntaan kuin säännöksen tarkoituksena on.

**Rakennusteollisuus** on katsonut lyhennysvapaarajoituksesta poikkeavan lyhennysvapaan enimmäispituudeksi sopivan ajan olevan hallituksen esityksessä ehdotetun yhden vuoden sijasta kaksi vuotta. **Keskuskauppakamari** on arvioinut ehdotetun lyhennysvapaarajoituksen olevan mahdollisesti liian joustamaton ja laissa asetettavien kiinteiden lyhennysvapaarajoitusten vaihtoehdoksi ehdottanut lyhennysvapaakuukausien lukumäärää koskevaa ylärajaa.

VM katsoo, että lyhennysvapaiden rajoittaminen hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla on tarpeellista, koska pitkät lyhennysvapaat laina-ajan alussa ylläpitävät taloyhtiöiden ja niiden osakkaiden velkaantuneisuutta. Erityisen ongelmallisina on nähty uudiskohteisiin liittyvät lyhennysvapaat heti kohteen valmistumisen alussa, sillä ne ovat omiaan hämärtämään asunnon ostajien kokonaiskuvaa velkaantumisen riskeistä. Tarkoitus on myös vähentää sekä kotitalouksien että taloyhtiöiden altistusta yhtiölainoihin liittyville riskeille. Koska lyhennysvapaat pitkittävät lainan takaisinmaksua ja siten myös kasvattavat koko laina-ajan korkomenoja, on niiden käyttöä tarpeen rajoittaa myös velkaantumisen hillitsemiseksi.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan lyhennysvapaiden kieltoon poikkeusta 12 kuukauden ajankohdaksi alkaen uudiskohteen hallinnonluovutuksesta. Ehdotetun poikkeuksen on tarkoitus

helpottaa taloyhtiön hallinnon järjestäytymistä. Jatkovalmistelussa harkittiin myös nyt talousvaliokunnallekin ehdotettua vaihtoehtoa sallia lyhennysvapaat 24 kuukauden ajaksi kohteen valmistumisesta. Tässä yhteydessä kuitenkin arvioitiin, että vuotta pidemmän lyhennysvapaan salliminen ei riittävissä määrin toteuttaisi niitä tarkoituksia, joihin lyhennysvapaiden rajoituksilla pyritään.

Ehdotus ei kuitenkaan vaikuta mahdollisuuksiin sopia asuntoyhteisön maksuvalmiuden kannalta tarpeellisista tilapäisistä maksujärjestelyistä lyhennysvapaarajoituksenkin aikana. VM:n näkemyksen mukaan tämä mahdollisuus yhdessä ensimmäistä vuotta koskevan poikkeuksen kanssa takaa taloyhtiöille riittävät mahdollisuudet joustoihin.

**Kuluttajaluotonannon maksukyvyttömyysriskien hallinta luottoportfoliotasolla**

**FA**, **OP**, **Hypo** ja **Nordea** ovat ehdottaneet, että maksukyvyttömyysriskien hallintaa koskevaan säännösehdotukseen (ehdotettu luottolaitostoiminnasta annetun lain 15 luvun 11 b §) sisältyvät Finanssivalvonnan määräyksenantovaltuudet (4 momentti) ja raportointivelvollisuudet (3 momentti) poistettaisiin luottolaitosten osalta. Poistettavaksi ehdotettujen säännösten on katsottu olevan päällekkäistä mm. vakavaraisuussääntelyn ja olemassa olevien raportointivelvoitteiden kanssa. Mainitut tahot ovat kuitenkin kannattaneet näiden sisällyttämistä luottolaitossektorin ulkopuolisia luotonantajia koskevaan sääntelyyn.

Ehdotetuissa säännöksissä ei ole kyse luottolaitosten vakavaraisuussääntelystä. Toisin kuin vakavaraisuussääntelyssä, nyt ehdotettavilla säännöksillä ei ole vaikutusta siihen, kuinka paljon luottolaitoksella tulee olla omia varoja suhteessa sen taseeseen tai eri säännösten mukaisesti mitattaviin riskeihin. Luottoriskien hallintaan ja luottokelpoisuuden arviointiin velvoittavat säännökset eivät tälläkään hetkellä ole yksinomaan vakavaraisuussääntelyä, vaan tällaista sääntelyä sisältyy muun muassa kuluttajansuojalakiin asiakkaansuojanäkökulmasta. Lisäksi luottoriskien laadullista hallintaa koskevia vaatimuksia ei ole täysin harmonisoitu. Jatkovalmistelussa säännös siirrettiin luottolaitoslain 9 luvusta 15 lukuun FA:n esittämien huomioiden vuoksi, jotta säännöksen tarkoitus asiakkaansuojaa ja makrovakautta tukevana tulisi selkeämmin esille.

Mainitut säännökset koskevat sekä raportointia että tarkempien säännösten antamista. Raportointivelvoitteen kautta Finanssivalvonta saa kattavan kuvan kuluttajaluottomarkkinasta (mukaan lukien luottolaitosten myöntämät luotot) terveiden luotonmyöntökäytänteiden tarkemmaksi arvioimiseksi. Raportointivelvollisuuden kautta saatavat tiedot ovat keskeinen elementti luotonmyöntämiskäytäntöjen valvonnan kannalta.

Finanssivalvonta on vuosina 2018[6] ja 2020[7] kiinnittänyt huomiota eräiden luottolaitossektorilla toimivien yritysten kasvaneeseen riskinottoon ja puutteellisiin luotonmyöntökäytänteisiin kuluttajaluotonannossa. Jotkin toimijat ovat esimerkiksi myöntäneet

[6] Finanssivalvonta 19.3.2018, Kulutusluottojen kasvun taustalla myös luotonmyöntökriteerien löystyminen.
[7] Finanssivalvonta 17.3.2020, Kulutusluottoja myönnetään asiakkaille, jotka suurella todennäköisyydellä joutuvat maksuvaikeuksiin.

luottoa asiakasryhmille, joiden sisällä jopa puolelle on aiheutunut myöhemmin maksuviivästyksiä. Asiakkaansuojan vaarantavia menettelytapoja on ilmennyt markkinoilla, vaikka kuluttajansuojalaki nimenomaisesti kieltää tällaiset menettelyt. Kuluttajansuojalain mukaan luoton saa myöntää ainoastaan, jos luottokelpoisuuden arviointi osoittaa asiakkaan maksukyvyn todennäköiseksi.[8] Luottomarkkinoista tähän saakka saatujen tietojen perusteella ei siten voida olla vakuuttuneita, että luottolaitoksiin sovellettava sääntely sinänsä estäisi asiakkaansuojaa vaarantavien luotonmyöntämiskäytänteiden yleistymisen.

Raportointia koskevaa säännöstä on jatkovalmistelussa muutettu niin säännöstekstiltään kuin perusteluiltaan siten, että se olisi mahdollisimman yhteensopiva luottolaitosten nykyisten käytänteiden ja sääntelyn kanssa. VM ei kannata momenttien poistamista mainittujen lausunnonantajien ehdottamalla tavalla, koska raportointia koskevalla säännöksellä ja määräyksenantovaltuudella on keskeinen merkitys ehdotetun sääntelyn toimivuuden kannalta.

**Finanssivalvonta** on lausunnossaan ehdottanut luottolaitostoiminnasta annettuun lakiin ehdotetun 15 luvun uuden 11 b §:n 3 momentin ja eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä annettavaksi ehdotetun lain 13 §:n 3 momentin muuttamista siten, että säännöllistä raportointivelvollisuutta koskeva säännös olisi luonteeltaan laajempi. Finanssivalvonta on tähdentänyt säännöllisen raportointivelvollisuuden tärkeyttä myös hylätyistä luotoista ja koko luottokannasta.

Raportointivelvollisuutta ja Finanssivalvonnan määräyksenantovaltuutta koskevissa säännöksissä on pyritty ottamaan huomioon toisaalta tehokkaan viranomaisvalvonnan mahdollistama tiedonsaanti, mutta kuitenkin raportointivelvollisuuden mahdollisimman hyvä ennakoitavuus.

VM pitää Finanssivalvonnan esiin tuomaa säännöllistä raportointia hylätyistä luottohakemuksista ja kaikista myönnetyistä luotoista perusteltuna. Hylättyjä luottohakemuksia koskeva tieto on tarpeellinen luotonantajien liiketoimintamallien arvioinnin kannalta. Myönnettyjä luottoja koskeva tiedonkeruu on tarpeen arvioitaessa sitä, kuinka suureen osaan myönnetyistä luotoista kohdistuu maksuongelmia. Näiden seikkojen mainitseminen säännöllistä raportointivelvollisuutta koskevassa säännöksessä olisi sääntelyn ennakoitavuuden kannalta toivottua. Finanssivalvonnalla on toimivaltuus Finanssivalvonnasta annetun lain 18 §:n 1 momentin perusteella pyytää valvottaviltaan tietoja ja selvityksiä, jotka yleisesti ottaen ovat tarpeen Finanssivalvonnalle laissa säädetyn tehtävän hoitamiseksi. Siten Finanssivalvonnan ehdottamalla lisäyksellä ei tosiasiallisesti laajennettaisi Finanssivalvonnan valvontavaltuuksia siitä, mitä sillä jo voimassa olevan sääntelyn puitteissa on.

Finanssivalvonnan ehdottamat seikat olisi VM:n käsityksen mukaan tarkoituksenmukaisinta huomioida täsmentämällä raportointivelvollisuutta koskevaa säännöstä sen sijaan, että raportointivelvollisuudesta säädettäisiin ainoastaan yleisluontoisesti. Tämä ratkaisu vastaisi periaatteiltaan säännöksen jatkovalmistelussakin omaksuttua lähestymistapaa.

[8] KSL 7:16 a § Luoton myöntäminen.

Mikäli eduskunta katsoisi tarkoituksenmukaiseksi huomioida Finanssivalvonnan esiin nostaman seikan, voisi luottolaitostoiminnasta annetun lain 15 lukuun ehdotetun uuden 11 b §:n 3 momenttia muuttaa eduskuntakäsittelyssä seuraavaan muotoon (lisäysehdotus alleviivattuna):

***11 b §***

***Maksukyvyttömyysriskien hallinta kuluttajaluotonannossa***

*[1–2 momentit kuten hallituksen esityksessä]*

*Luottolaitoksen on toimitettava Finanssivalvonnalle valvonnan kannalta tarpeelliset tiedot hylkäämistään luottohakemuksista ja myöntämistään luotoista, myöntämiinsä luottoihin kohdistuvista maksuviivästyksistä, järjestämättömistä saamisista, toteutuneista luottotappioista ja luotonmyöntöhetkellä käyttämistään riskiluokituksista, ellei Finanssivalvonta muun lainsäädännön nojalla saa vastaavia tietoja valvonnan kannalta tarpeellisessa laajuudessa. Tiedot on toimitettava säännöllisesti, kuitenkin vähintään vuosittain, sekä Finanssivalvonnan erillisestä vaatimuksesta.*

*[4 momentti kuten hallituksen esityksessä]*

Vastaava lisäys olisi tarpeen tehdä eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä annettavaksi ehdotetun lain 13 §:n 3 momenttiin.

**Positiivista luottotietorekisteriä koskevan sääntelyn muutostarve**

Hallituksen esityksessä on todettu, että ehdotettu luotonantajien ja luotonvälittäjien viranomaisvalvonnan siirto Etelä-Suomen aluehallintovirastolta Finanssivalvonnalle edellyttää eräitä vähäisiä muutoksia positiivisesta luottotietorekisteristä annetun lain (739/2022) säännöksiin.[9] Tähän liittyvää lakiehdotusta ei ollut mahdollista sisällyttää hallituksen esitykseen, koska mainittu laki oli hallituksen esityksen antamisajankohtana vielä eduskuntakäsittelyssä. **Oikeusministeriö** on lausunnossaan niin ikään nostanut esille vastaavan muutostarpeen.

Positiivisen luottotietorekisterin osalta on päädytty ratkaisuun, jossa positiiviseen luottotietorekisteriin liittyviä ilmoitus- ja ilmoittautumisvelvollisuuksia valvoo lähtökohtaisesti se viranomainen, joka toimii luottotietorekisteriin ilmoitusvelvollisen tahon rekisteröinti- ja lupaviranomaisena. Vastaava logiikka on tarkoituksenmukaista pitää myös, jos kuluttajaluotonantajien ja luotonvälittäjien valvonta siirtyy Finanssivalvonnalle hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla. Näin ollen positiivisesta luottotietorekisteristä annetun lain 28 §:n 1 momenttia olisi VM:n ja OM:n käsityksen mukaan tarpeen korjata seuraavaan muotoon (poistettava kohta yliviivattuna)[10]:

***28 §***

***Valvontaviranomaiset ja oikaisupyyntö***

*Edellä 16, 19 ja 20 §:ssä säädetyn ilmoitusvelvollisuuden ja 18 §:ssä säädetyn ilmoittautumisvelvollisuuden noudattamista valvoo Finanssivalvonta. Perintätoiminnan harjoittajien rekisteröinnistä annetun lain (411/2018) 3 §:ssä tarkoitettujen perintätoiminnan harjoittajien ~~ja eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä annetun lain 2 §:ssä tarkoitettujen~~*

[9] HE 101/2022 vp, s. 71.
[10] Pykäläehdotus on laadittu valtiovarainministeriön ja oikeusministeriön yhteistyönä.

*~~luotonantajien ja luotonvälittäjien~~ osalta ilmoitus- ja ilmoittautumisvelvollisuuden noudattamista valvoo kuitenkin Etelä-Suomen aluehallintovirasto.*

– – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – –

**Oikeusministeriö** on tuonut lausunnossaan esille tarpeen korjata positiivisesta luottotietorekisteristä annetun lain 34 §:ään sisältyvää voimaantulosäännöstä. Voimaantulosäännöksen muutostarve johtuu lakiehdotuksen eduskuntakäsittelyssä tehdyistä muutoksista.

VM ehdottaa, että eduskuntakäsittelyssä huomioitaisiin seuraavan sisältöinen muutos positiivisesta luottotietorekisteristä annetun lain 34 §:n 2 momenttiin (muutettava osa alleviivattuna)[11]:

***34 §***

***Voimaantulo***

– – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – –

*Tämän lain 16 §:n 1 ja 3 momenttia, <u>17 §:ää, 18 §:n 1 momenttia,</u> 19 §:n 1–3 momenttia ja 20 §:ää ja 5 lukua sovelletaan vasta 1 päivästä helmikuuta 2024 ja 15 §:ää sekä 4 lukua vasta 1 päivästä huhtikuuta 2024.*

– – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – –

**Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevat yksityiskohdat**

**Finanssivalvonta** on ehdottanut, että rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 1 luvun 4 §:n 1 momentin 16 kohdan mukaiseen rahoituslaitoksen määritelmään sisällytettäisiin mukaan kuluttajaluotonantajat ja luotonvälittäjät, jotka kuuluisivat 5. lakiehdotuksen soveltamisen piiriin.

Hallituksen esitykseen sisältyvässä 5. lakiehdotuksessa ehdotetaan muutettavaksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 1 luvun 4 §:n 1 momentin 17 kohtaa. Muutosehdotuksen mukaan kuluttajaluotonantajat ja luotonvälittäjät eivät jatkossa kuuluisi mainitun kohdan mukaisen *rahoituspalveluita tarjoavan yrityksen* määritelmän piiriin. Mainitut elinkeinonharjoittajat on siten sisällytettävä määritelmäteknisesti johonkin muuhun määritelmään. Muussa tapauksessa kuluttajaluotonantajat ja luotonvälittäjät tippuisivat pois tiettyjen säännösten soveltamisen piiristä, mikä ei ole ollut tarkoituksena ehdotettaessa viranomaisvalvonnan siirtoon liittyviä säännöksiä.

VM katsoo, että kuluttajaluotonantajien ja luotonvälittäjien sijoittaminen rahoituslaitoksen määritelmän piiriin olisi tarkoituksenmukaista, kuten Finanssivalvonta on ehdottanut. Muutos tällä tavoin toteutettuna olisi käytännössä tekninen, eikä supistaisi tai laajentaisi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen liittyviä velvoitteita tai viranomaistoimivaltuuksia verrattuna nykytilaan.

VM ehdottaa, että rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017) 1 luvun 4 §:ää muutettaisiin lisäämällä pykälän 1 momentin 16 kohtaan uusi f alakohta seuraavasti (lisäys alleviivattuna):

***4 § Määritelmät***

[11] Pykäläehdotus laadittu valtiovarainministeriön ja oikeusministeriön yhteistyönä.

*Tässä laissa tarkoitetaan:*

– – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – –

*16) rahoituslaitoksella:*

– – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – –

*f) eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä annetun lain ( / ) soveltamisalaan kuuluvaa elinkeinonharjoittajaa;*

*[17 kohta kuten hallituksen esityksessä]*

– – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – – –

**Finanssivalvonta** on ehdottanut, että eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä annettavaan lakiin lisättäisiin uusi säännös asiakkaan tuntemisesta ja Finanssivalvonnan määräyksenantovaltuudesta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen liittyen. Finanssivalvonta perustelee ehdotustaan sillä, että lisäyksen myötä kuluttajaluotonantajien ja luotonvälittäjien velvoitteet ja viranomaistoimivaltuudet rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen suhteen olisivat yhtenevät muiden vastaavien finanssimarkkinoiden (kuten luotto- ja maksulaitokset sekä virtuaalivaluutan tarjoajat) toimijoiden sääntelyn kanssa.

VM pitää Finanssivalvonnan ehdottamaa säännöstä sinänsä perusteltuna, mikäli kuluttajaluotonantajien ja vertaislainanvälittäjien viranomaisvalvonta siirtyy Finanssivalvonnalle hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla. Lainvalmistelun aiemmissa vaiheissa Finanssivalvonnan nyt esille nostama seikka ei ole noussut tarkemmin esille. Hallituksen esitys kuitenkin pohjautuu valvontaviranomaisen toimivaltuuksien tarkistamisen näkökulmasta sille periaatteelle, että kuluttajaluotonantajat ja vertaislainanvälittäjät olisivat jatkossa samojen keskeisten toimivaltuuksien ja velvoitteiden piirissä kuin muut vastaavan tyyppiset Finanssivalvonnan valvottavat tahot. Mikäli eduskunta katsoo Finanssivalvonnan ehdottaman lisäyksen tarkoituksenmukaiseksi lakiehdotusten eduskuntakäsittelyn yhteydessä, voitaisiin se toteuttaa säädöstekstiin esimerkiksi eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä annettavan lain uudella 10 a §:llä seuraavasti:

***10 a §***

***Asiakkaan tunteminen***

*Luotonantajan ja vertaislainanvälittäjän on tunnettava asiakkaansa. Luotonantajan ja vertaislainanvälittäjän on tunnistettava asiakkaan tosiasiallinen edunsaaja ja henkilö, joka toimii asiakkaan lukuun, sekä lisäksi tarvittaessa todennettava näiden henkilöllisyys. Tässä momentissa säädettyä velvollisuutta täytettäessä voidaan hyödyntää 2 momentissa tarkoitettuja järjestelmiä.*

*Luotonantajalla ja vertaislainanvälittäjällä on oltava riittävät riskienhallintajärjestelmät, joilla ne voivat arvioida asiakkaista toiminnalleen aiheutuvia riskejä.*

*Asiakkaan tuntemisessa on lisäksi voimassa, mitä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämisestä ja selvittämisestä annetussa laissa säädetään.*

*Finanssivalvonta voi antaa tarkempia määräyksiä 1 momentissa tarkoitetuista asiakkaan tuntemisessa noudatettavista menettelytavoista ja 2 momentissa tarkoitetusta riskienhallinnasta.*

Edellä mainitun säännöksen lisäys edellyttäisi eräitä säädösteknisiä muutoksia myös muihin lainkohtiin. VM antaa näistä yksityiskohtaisemmista seikoista tarvittaessa tarkemman täydentävän vastineen.

**Muita huomioita**

**Finanssivalvonta** ja **Suomen Pankki** ovat toivoneet lausunnossaan tulosidonnaisen enimmäisvelkasuhteen käyttöönottoa. Myös **KKV** on kannattanut tulosidonnaisen välineen käyttöönottoa. **Keskuskauppakamari, Kiinteistönvälitysalan keskusliitto** ja **OP** puolestaan pitivät tulosidonnaisen velkakaton puuttumista myönteisenä.

> Enimmäisvelkasuhde on ollut yksi valmistelussa esillä ollut vaihtoehto kotitalouksien velkaantumisen rajoittamiseksi. Enimmäisvelkasuhteen asettamisen sijaan päädyttiin kokonaisarvioinnin pohjalta siihen, että muut ehdotetut toimenpiteet ovat joustavampia ja tarkoituksenmukaisempia keinoja hillitä kotitalouksien velkaantumista.

**Isännöintiliitto**, **Nordea** ja **Rakennusteollisuus** ovat katsoneet, että nykyinen suhdannetilanne (muun muassa rakennusmarkkinoiden suhdannetilanne, nykyinen inflaatio- ja korkoympäristö sekä yleinen taloudellinen epävarmuus) ei puoltaisi ehdotettua sääntelyä.

> Hallituksen esityksessä on arvioitu, että ehdotetut rajoitukset sallivat pääosin nykymuotoisten luotonantokäytäntöjen jatkumisen. Näin ollen niiden vaikutus asuntomarkkinoihin lyhyellä aikavälillä jäänee lievemmäksi kuin esimerkiksi korkotason nousun vaikutukset luotonotto- ja asunnonostohalukkuuteen. Korkojen nousu voi kannustaa kompensoimaan kuukausittaisten maksuerien kasvua esimerkiksi pidentämällä laina-aikoja nykyisestä. Tämä voisi kasvattaa kotitalouksien velkaantumista entisestään.
>
> VM:n näkemyksen mukaan markkinoilla vallitseva epävarmuus korostaa tarvetta saattaa uudet säännökset voimaan. Kotitalouksien liiallinen velkaantuminen aiheuttaa riskejä etenkin korkotason kohotessa, sillä tällöin kotitaloudet käyttävät suuremman osan tuloistaan velanhoitokustannuksiinsa. Kotitalouksien velkaantuminen suhteessa tuloihin on myös jatkanut kasvuaan vuoden 2022 aikana epävarmasta taloudellisesta tilanteesta huolimatta.
>
> Edellä mainituilla perusteilla VM katsoo, että ehdotetut lait olisi tarkoituksenmukaista saattaa voimaan hallituksen esityksessä ehdotetussa ajankohdassa. Hallituksen esityksen antamisen jälkeinen kehitys ei VM:n arvion mukaan anna aihetta muutoksiin tässä suhteessa.

**Finanssivalvonta** on pitänyt tärkeänä tilintarkastajan ilmoitusvelvollisuutta ja asiamiehen asettamista koskevan toimivaltuuden säätämistä myös kuluttajaluotonantajia ja vertaislainanvälittäjiä koskevaksi, samoin kuin tähdentänyt siirtymäsäännösten tarpeellisuutta eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä annettavaksi ehdotettuun lakiin.

> Finanssivalvonnan korostamat seikat on huomioitu hallituksen esitykseen sisältyvissä Finanssivalvonnasta annetun lain 29 ja 31 §:ää koskevissa muutosehdotuksissa ja eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä annettavaksi ehdotetun lain 26 §:ssä (siirtymäsäännökset).

**KKV** ja **Kuluttajaliitto** ovat katsoneet, että ehdotetut rajoitukset eivät keskity riittävästi huomioimaan muuhun luotonantoon kuin asuntoluotonantoon liittyviä riskejä. **Majamaa** on ehdottanut kulutusluottojen suoramarkkinointikieltoa

ylivelkaantumisen vähentämiseksi. **Kiinteistöliitto** ja **Kuluttajaliitto** ovat kiinnittäneet huomiota siihen, että asuntojen kauppaan liittyviä tiedonantovelvollisuuksia asumiskuluista ja asunnon omistajan taloudellisista velvoitteista tulisi laajentaa. Kiinteistöliitto on nostanut tältä osin esiin erityisesti vuokratonttien vaikutukset asumiskustannuksiin.

Nyt puheena oleva hallituksen esitys keskittyy makrovakauden kannalta keskeisiin velkaantumista rajoittaviin sääntelytoimenpiteisiin kotitaloussektorin osalta. VM:n näkemyksen mukaan makrovakauden kannalta suurempi merkitys on kooltaan suurilla ja maksuajaltaan pitkillä lainoilla. Muun sääntelyn tarpeellisuus jää arvioitavaksi muissa lainsäädäntöhankkeissa.

VM kuitenkin painottaa, että kotitalouksien velkaantumista rajoittavien lainsäädäntötoimenpiteiden tehokkuutta ja toimivuutta on seurattava myös jälkikäteisarviointina, kuten hallituksen esityksessä on tuotu esille.

**Rakennusteollisuus** ja **Nordea** ovat lausunnoissaan nostaneet esille Basel III -sääntelyuudistukseen liittyvät vaikutukset. Rakennusteollisuuden mukaan asunto-osakeyhtiöille ja RS-kohteille myönnettyjen luottojen vakavaraisuuskohtelu kiristyy. Nordea on puolestaan tuonut esille, että Basel III –uudistus todennäköisesti johtaa asuntoluottoehtojen heikentymiseen.

VM:n näkemyksen mukaan, tukeutuen erityisesti Finanssivalvonnan laatimiin vaikutusarvioihin, Basel III –uudistus ei vaaranna asunto- tai taloyhtiöluotonantoa. Uudistus sisältää asuntoluottojen ja niihin rinnastettavien luottojen (kuten taloyhtiölainojen) riskipainojen alentamisen matalammissa luototusasteissa luottoriskin standardimenetelmässä, jolloin taloyhtiölainojen riskipainot luottoriskin standardimenetelmää käyttävissä pankeissa tyypillisesti laskevat. Merkittävä osa suomalaisista luottolaitoksista soveltaa tällä hetkellä standardimenetelmää tai on siirtymässä standardimenetelmän käyttöön.[12] Komission lainsäädäntöehdotus sisältää lisäksi jäsenvaltio-option erillissiirtymäajasta asuntoluottojen riskipainoille sellaisille pankeille, jotka soveltavat sisäisiä riskimalleja. Valvojan edellyttämät toimenpiteet mallien kehittämiselle vaikuttavat riskipainoihin mm. Baselin standardeista tai niiden täytäntöönpanosta riippumatta.

Taloyhtiölainoihin soveltuu tietyin edellytyksin Basel III -standardeista poikkeava pk-yrityksille alun perin tarkoitettu erillinen huojennuskerroin, joka madaltaa riskipainoja noin neljänneksellä – myös niissä tapauksissa, kun pankki käyttää sisäisiä riskimalleja (IRB) ja tällä menetelmällä määritelty yksilöllinen riskiarvio sinänsä antaisi aihetta korkeammalle riskipainolle. Tätä poikkeusta ei olla näillä näkymin purkamassa, eikä tähän liittyvää esitystä ole tehty komission taholta.

[12] Asuntoluottomarkkinoiden markkinaosuudesta vajaa puolet on sisäisiä riskimalleja (IRB) hyödyntävillä luottolaitoksilla ja yli puolet markkinaosuudesta puolestaan luottolaitoksilla, jotka hyödyntävät standardimenetelmää tai ovat siirtymässä tämän menetelmän käyttöön.