OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Yksityisoikeus- ja oikeudenhoito-osasto
Lainsäädäntöneuvos Marja Luukkonen Yli-Rahnasto
Erityisasiantuntija Toni Tähtinen

27.1.2023

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Lausunto liittyen hallituksen esitykseen eduskunnalle laeiksi kuluttajansuojalain, kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain 13 §:n ja oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 3 §:n muuttamisesta (HE 218/2022 vp)

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriön näkemystä siitä, mitkä ovat vaikutukset, jos kuluttajansuojalain 17 a §:n mukainen korkokatto olisi 10 prosenttia hallituksen esityksessä ehdotetun 15 prosentin sijasta, ottaen huomioon myös koronapandemian aikana väliaikaisesti sovelletun alemman korkokaton soveltamisesta saadut kokemukset. Lisäksi talousvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriötä arviota, miten muuttunut yleinen korkotaso vaikuttaa kuluttajaluottojen korkokaton tason arviointiin.

Korkokaton laskeminen 10 prosenttiin

Ehdotetulla korkokaton alentamisella nykyisestä 20 prosentista 15 prosenttiin pyritään rajoittamaan luotonantajien mahdollisuuksia harjoittaa luotonantoa nykyisellä luottoriskitasolla ja samalla hillitsemään luottojen tarjontaa niille kuluttajille, joiden luottoriski on poikkeuksellisen korkea. Tarkoituksena on tällä tavoin vähentää kuluttajien ylivelkaantumista. Lisäksi muutoksen tarkoituksena on kohtuullistaa erityisesti euromääriltään suurien ja pitkällä laina-ajalla myönnettyjen luottojen hinnoittelua.

Korkokaton sopivaa tasoa arvioitaessa tärkeänä lähtökohtana on edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamisen ohella pidetty sitä, että hintasääntelyn soveltamisala voidaan säilyttää mahdollisimman laajana. Koronapandemian aikana sovellettu väliaikaista 10 prosentin korkokattoa ei sovellettu lainkaan hyödykesidonnaisiin luottoihin, kun taas nyt ehdotetaan, että 15 prosentin korkokatto koskisi laajasti sekä puhtaita rahaluottoja että hyödykesidonnaisia luottoja. Laajaa soveltamisalaa puoltavat

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

sääntelyn tehokkuuteen ja selkeyteen sekä toisaalta luotonantajien yhdenvertaiseen kohteluun liittyvät syyt. Jos korkokatto laskettaisiin 10 prosenttiin, tämä voisi yhdessä laajan soveltamisalan kanssa johtaa siihen, että kuluttajien luotonsaanti merkittävästi vaikeutuisi. Erityisesti vähävaraiset kuluttajat voisivat jäädä kuluttajaluottomarkkinoiden ulkopuolelle. Hyödykesidonnaiset luotot, kuten esimerkiksi verkkokaupan erämaksumahdollisuus, voi olla erityisesti vähävaraisille kuluttajille tärkeä keino jaksottaa välttämättömiä kotitalouden hankintoja, ja 10 prosentin korkokatto voisi erityisesti pienissä ja lyhytaikaisissa luotoissa johtaa euromääräisesti niin pieniin summiin, että tällaisten luottojen tarjonta saattaisi 10 prosentin korkokaton myötä olennaisesti vähentyä. (HE 218/2022 vp, s. 24)

Korkokaton laskeminen 10 prosenttiin johtaisi myös siihen, että muiden alhaiseen korkokattoon liittyvien mahdollisten kielteisten vaikutusten riski kasvaisi. Tällaisia kielteisiä vaikutuksia olisivat laina-aikojen piteneminen ja luottojen euromäärien kasvu. Toisin sanoen, luottomarkkinoilla olevien erilaisten luottojen tarjonta vähenisi ja voisi johtaa siihen, että kuluttajat saattaisivat joutua ottamaan suuria lainoja, vaikka tarve olisi pienemmälle lainalle. Tarpeettoman pitkät laina-ajat merkitsisivät myös sitä, että kuluttajat joutuisivat maksamaan kuluja ja korkoa pidemmältä ajalta. (HE 218/2022 vp, s. 24)

Nykyinen 20 prosentin korkokatto on ollut voimassa hieman yli kolme vuotta. Väliaikainen 10 prosentin korkokatto oli puolestaan voimassa ensin 1.7.–31.12.2020 ja sen jälkeen 1.1.–30.9.2021. Luottomarkkinoilla on ollut havaittavissa jonkinlaisia muutoksia viime vuosien aikana. On kuitenkin vaikea arvioida, missä määrin muutokset esimerkiksi luoton tarjoamisessa tai saamisessa johtuvat vuonna 2019 voimaan tulleesta hintasääntelystä, koronapandemian vuoksi annetusta väliaikaisesta sääntelystä tai muusta syystä. On esimerkiksi arvioitu, että koronavirustilanne on oletettavasti vaikuttanut luottomarkkinoihin merkittävämmin kuin väliaikainen hintasääntely. Kuluttajien luotonsaanti ja takaisinmaksukyky ovat voineet vaikeutua koronavirustilanteen johdosta muutoinkin esimerkiksi työttömyyden tai muun kuluttajan luottokelpoisuutta heikentävän seikan vuoksi.

Osa pienlainoja myöntävistä yrityksistä on lopettanut toimintansa ja osa uusien lainojen myöntämisen jo vuoden 2019 jälkeen. Eräiltä pikaluottoyrityksiltä, luotonvälittäjiltä ja Suomen Asiakastieto Oy:ltä saatujen tietojen mukaan koronapandemian aikainen tilapäinen hintasääntely lisäsi hylättyjen lainahakemusten osuutta erityisesti pienituloisten kuluttajien ryhmässä, kun taas hyvätuloiset kuluttajat saivat luottoa aiempaa edullisemmin. Kuluttajaluottoja kilpailuttavan Sortter Oy:n mukaan viitteitä on siitä, että vuoden 2020 väliaikainen korkosääntely johti luotonannon tiukentumiseen, mikä puolestaan näkyi pienituloisten henkilöiden luoton saamisen vaikeutumisena. Myös Takuusäätiön havaintojen mukaan kuluttajien luotonsaanti vaikeutui, mutta sen näkemyksen mukaan on vaikeaa arvioida, missä määrin tämä johtuu aiemmin voimaan tulleesta hintasääntelystä, missä määrin tilapäisestä

sääntelystä ja missä määrin puolestaan kuluttajien muusta velkatilanteesta tai maksukyvystä. (HE 234/2020 vp, s. 7)

Suomen Pankin kulutusluottoanalyysin mukaan kulutusluottokannan kasvu hidastui voimakkaasti koronapandemian aikana, mutta elpyi jo loppuvuonna 2021. Suomen Pankin arvion mukaan kulutusluottojen kasvuvauhtiin on saattanut vaikuttaa pandemian lisäksi myös muutokset kulutusluottoja koskevassa lainsäädännössä. Lainmuutosten vaikutusta kulutusluottomarkkinaan on kuitenkin Suomen Pankin mukaan vaikea täysin arvioida, sillä pandemia on vaikuttanut markkinaan samaan aikaan huomattavasti. Suomen Pankki on tuonut kuitenkin esiin, että kulutusluottomarkkinatoimijat ovat itse julkisissa raporteissaan maininneet väliaikaisen korkokaton vaikuttaneen luotonannon volyymeihin Suomessa. (HE 218/2022 vp, s. 12–13)

Korkokaton merkittävä alentaminen ja sitä kautta joidenkin kuluttajien luotonsaannin vaikeutuminen voisi kasvattaa myös riskiä harmaiden luottomarkkinoiden kehittymisestä. Poliisihallituksen esittämän arvion mukaan riski tällaisten luottomarkkinoiden kasvusta tai jopa täysin yhteiskunnan kontrollin ulkopuolella olevan velanoton lisääntymisestä on sitä todennäköisempi, mitä enemmän jo velkaantuneiden kuluttajien luotonsaanti nykyisestään vaikeutuisi. Jos korkokattoa alennetaan vain maltillisesti, riskiä harmaiden luottomarkkinoiden kehittymisestä pidetään vähäisenä. (HE 218/2022 vp, s. 31)

Oikeusministeriö katsoo, että ehdotettu 15 prosentin korkokatto sidottuna korkolain 12 §:n mukaiseen viitekorkoon ja yhdistettynä 20 prosentin viimesijaiseen korkokattoon on tasapainoinen ratkaisu, jolla pystytään vähentämään kuluttajaluotoista aiheutuvia velkaongelmia ilman merkittävää riskiä siitä, että luottomarkkinoiden ulkopuolelle sulkeutuu joukko kuluttajia, jotka kykenevät selviytymään luottosopimuksen mukaisista velvoitteistaan. Oikeusministeriö ei siten puolla kuluttajaluottojen korkokaton laskemista 10 prosenttiin.

Yleisen korkotason muuttumisen vaikutus kuluttajaluottojen korkokaton tasoon

Esityksessä HE 218/2022 vp ehdotetaan, että kuluttajaluottojen 15 prosentin korkokatto sidottaisiin korkolaissa tarkoitettuun viitekorkoon siten, että korko ei saisi luottosopimuksen mukaan nousta tälloinkään yli 20 prosentin. Esitystä annettaessa viitekorko oli 0 prosenttia, mutta sittemmin se on noussut ja se on tällä hetkellä (1.1–30.6.2023) 2,50 prosenttia. Näin ollen tällä viitekorkotasolla kuluttajaluoton korkokatto voisi muodostua enintään 17,5 prosentin suuruiseksi. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan viitekoron nousu ei anna aihetta muutoksille alkuperäiseen esitykseen nähden.

Korkokaton sitominen korkolain 12 §:ssä tarkoitettuun viitekorkoon on tarpeen rahapolitiikan välittymisen kannalta. Nykyinen, voimassa oleva 20 prosentin korkokatto on kiinteä eli sitä ei ole sidottu viitekorkoon. Kuten Suomen Pankki on todennut, kiinteä korkokatto voisi estää Euroopan keskuspankin korkojen nousun välittymisen kulutusluottojen korkoihin ja siten häiritä rahapolitiikan välittymistä. Rahapolitiikan kiristämisen yhtenä tarkoituksena on nostaa luottojen nimellisiä kustannuksia, mikä vähentää luottojen kysyntää ja sitä kautta hillitsee kokonaiskysynnän kasvua ja inflaatiota. Kiinteä korkokatto, joka ei olisi sidottu viitekorkoon, saattaisi jopa kasvattaa kulutusluottojen suhteellista kysyntää tilanteessa, jossa yleinen korkotaso nousee. (HE 218/2022 vp, s. 24)

Vaikka viitekoron nousun myötä korko voitaisiin ehdotuksen mukaisella korkokaton tasolla asettaa tällä hetkellä 17,5 prosenttiin, korkein mahdollinen korko olisi kuitenkin alhaisempi kuin nykyisin. Nykyisin sovellettava 20 prosentin korkokatto toimisi edelleen ehdottomana ylärajana siinä tapauksessa, että viitekorko nousisi yli 5 prosentin. Oikeusministeriö kiinnittää vielä huomiota siihen, että esityksen mukaan korkokattosääntelyä sovellettaisiin myös ennen lain voimaantuloa tehtyyn jatkuvaa luottoa koskevaan sopimukseen siltä osin kuin kyse on lain voimaantulon jälkeen tehtävistä uusista nostoista. Tämä toisi soveltamisalan piiriin myös sellaiset luotot, joissa korot voivat olla huomattavan korkeita, jopa useita satoja prosentteja. Ulottamalla sääntely koskemaan myös vanhoja jatkuvaa luottoa koskevia sopimuksia voidaan vaikuttaa erityisesti heikommassa taloudellisessa asemassa oleviin kuluttajiin ja saada uuden korkokattosääntelyn hyödyt myös heille.