

Nr 8 / 12.03.2012

Intresse puudutavad piirangud Euroopa Liidu liikmesriikides

1. Intressipiiranguid käsitlev uuring

Seoses ülelaenamise temaatikaga ja erinevate probleemidega, mis tõusetuvad seoses tarbijakrediidiga ning eriti nn kiirlaenuudega, on asjakohane käsitleda seda valdkonda puudutavaid võimalikke arenguid Euroopa Liidu tasandil.

2007. aastal avaldatud valges raamatus ELi hüpoteeklaenuiturgude integreerimise kohta¹ teavitas Euroopa Komisjon kavatsusest lähemalt uurida ELi liikmesriikides kasutusel olevaid intressipiiranguid (nt liigkasuvõtmise vastased eeskirjad, intressimäära kõikumise piirangud, liitintresside keeld jne). Komisjon märkis, et nimetatud piirangud võivad ühelt poolt takistada finantstoodete piiriülest ringlust, kuid teisalt võivad täita olulist sotsiaalset ja tarbijakaitsealast rolli.

Otsustamaks, kas intresside valdkonnas on vajalik ELi poolne reguleerimine, tellis Komisjon esmalt uuringu olukorra kohta liikmesriikides. Õigus- ja majandusteadlaste koostöös läbi viidud mahukas uuring² valmis 2010. aastal. Uuringu eesmärgiks oli erinevate intressipiirangute väljatoomine, nende kohaldamise põhjuste identifitseerimine ning nende majanduslike, finantsiliste ja sotsiaalsete mõjude hindamine.³

2. Intressipiirangud liikmesriikides

2.1. Intressipiirangute mõiste ja liigid

Uuringus käsitletakse intressipiirangute mõistet laias tähenduses, selle all peetakse silmas kõiki õiguslikke (st nii seadustes sätestatud kui ka nt kohtupraktikast tulenevaid) piiranguid, mille eesmärk on piirata tarbijakrediidi hinda (st mitte üksnes kitsalt laenuintressi).

Uuringus on nimetatud piirangud liigitatud järgmiselt:

- 1) otseselt laenuintressi määra puudutavad (laenuintressi maksimaalse määra piirangud, nn liigkasuvõtmise regulatsioon, viivisintressi puudutav regulatsioon);
- 2) intressimäära arvutamist puudutavad reeglid (viiviselt viivise arvutamise ja liitintresside ning muutuva intressimäära küsimusi puudutav regulatsioon);
- 3) muid kulusid puudutavad piirangud (lepingutasude ja viivistega seotud küsimuste regulatsioon);
- 4) muude krediidi parameetritega seotud piirangud (tagasimaksete suurus, arv ja periood, krediidi kogukestvus, kogusumma jms).

Ootuspäraselt on olukord liikmesriikides kohaldatavate piirangute osas erinev. Enim keskendub uuring esimese kategooriana nimetatud piirangute (laenuintress ja viivisintress) käsitlemisele.

¹ Brüssel 18.12.2007, KOM(2007) 807 lõplik. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0807:FIN:ET:PDF>

² iff/ZEW (2010): Study on interest rate restrictions in the EU, Final Report for the EU Commission DG Internal Market and Services, Project No. ETD/2009/IM/H3/87, Brussels/Hamburg/Mannheim. http://ec.europa.eu/internal_market/financeservices-retail/docs/credit/irr_report_en.pdf

³ Study on interest rate restrictions in the EU, lk 46.

Laenuintressi määra osas võib situatsiooni illustreerida järgmise tabeliga:

| Absoluutne piirang | Suhteline piirang | Piirangud puuduvad |
|--|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> Kreeka (aastaintress 6,75% kehtib juhul, kui laenuandja ei ole pank); Iirimaa (otsest intressimäära maksimumi ei ole kehtestatud, erinevate laenuandjate suhtes kehtivad krediidi kulukuse maksimummäärad); Malta (aastane intressimäär on kehtestatud tsiviilkoodeksis, kuid eksisteerib terve loetelu tehinguid, mille puhul see kohustuslik määr ei kohaldu). | Belgia, Prantsusmaa, Saksamaa, Itaalia, Holland, Poola, Portugal, Slovakkia, Sloveenia, Hispaania, Eesti. Suhteliseks piiranguks loetakse olukorda, kus maksimummäär arvutatakse mingi muutuva suuruse alusel (nt keskmine intress või baasintress). Eesti ja Saksamaa puhul on tegemist mitte seaduses sätestatud, vaid <i>de facto</i> piirangutega. ⁴ | Austria, Bulgaaria, Küpros, Tšehhi Vabariik, Taani, Soome, Ungari, Läti, Leedu, Luksemburg, Rumeenia, Rootsi, Ühendkuningriik |

Lepinguliste kohustuste täitmise seisukohalt on oluline meede viivisintress (st intress, mis kohaldub rahalise kohustuse täitmisega viivitamise korral). Enamikes liikmesriikides on viivisintressi suurus lepinguliste läbirääkimiste tulemus ning seaduses sätestatud viivise määra kohaldatakse siis, kui vastav kokkulepe puudub.

Liikmesriikide lähenemist viivisintressi reguleerimisele iseloomustab alljärgnev tabel:

| Seadusest tulenev viivisintress | Liikmesriigid |
|--|--|
| Viivisintressi ei ole sätestatud | Rumeenia, Iirimaa, Ühendkuningriik |
| Seadusega on fikseeritud viivisintressi aastamäär | Austria (4% tarbijast võlgniku puhul, 8% majandus- ja kutsetegevuses tegutseva võlgniku puhul), Leedu (5% tarbijast võlgniku puhul, kui seadusest või lepingust ei tulene teisiti), Luksemburg (3,5%), Malta (8%), Hispaania (4%), Belgia (3,25%), Läti (6%) |
| Seadusest tulenev viivis on seotud teatava baasmääraga (nt Euroopa Keskpanka põhi-refinantseerimisoperatsioonidele kohaldatav intressimäär või lepinguline intressimäär) | Bulgaaria, Tšehhi Vabariik, Eesti, Soome, Saksamaa, Ungari, Itaalia, Portugal, Slovakkia, Sloveenia, Rootsi |

2.2. Liigkasuvõtmise keeld

Kõiki olemasolevaid piiranguid ühendavaks või läbivaks teemaks on liigkasuvõtmise keeld. Õigusliku kontseptsioonina käsitletakse liigkasuvõtmist 21 liikmesriigis:

- Taanis, Soomes, Lätis, Rumeenias, Sloveenias ja Maltal on liigkasuvõtmist puudutavad sätted karistusõiguslikes aktides;
- Eestis, Prantsusmaal, Ungaris, Bulgaarias ja Hispaanias reguleeritakse liigkasuvõtmisega seonduvat tsiviilõiguses;
- Tšehhi Vabariigis, Belgias, Austrias, Saksamaal, Kreekas, Portugalis, Slovakkias, Poolas, Rootsis ja Itaalias on liigkasuvõtmine reguleeritud nii karistusõiguses kui ka tsiviilõiguses.

Ajalooliselt on liigkasuvõtmise sünonüümina käsitletud laenu pealt intressi võtmist ning sellesse on suhtunud erinevalt. Nii näiteks leidsid Kreeka filosoofid Platon ja Aristoteles, et laenu pealt intressi võtmine suurendab rikaste ja vaeste vahelist varalist lõhet ning peaks seetõttu olema riiklikult keelatud. Seda ideed Antiik-Kreekas siiski kunagi

⁴ Study on interest rate restrictions in the EU, lk 62.

ellu ei viidud. Ka praktilise meelega roomlased ei näinud selleks põhjust; aastal 342 eKr võeti küll vastu seadus, mis keelas intressid, kuid tegelikkuses eirati seda seadust edukalt ning peatselt kuulutati see kehtetuks. Selle asemel on mitmeid viiteid erinevatest riikidest ja ajajärgudest seaduste kohta, millega on sätestatud intresside ülempiir. Keskaja kristlik filosoofia pidas intresse kristluse põhimõtetega vastuolus olevaks, samal ajal eksisteeris intresside võtmine praktikas kogu aeg. Intressi ja liigkasuvõtmist kui erinevaid kontseptsioone hakati selgemalt eristama alles 16. sajandil. Jeremy Benthami ideede otsese mõjuna tühistati 1854. aastal Inglismaal kõik intresse puudutavad piirangud ning sellele eeskujule järgnesid varsti mitmed Mandri-Euroopa riigid.⁵

Kaasajal ei võrdu liigkasuvõtmine veel iseenesest intressi võtmisega. Liigkasuvõtmise kontseptsioon tähendab reeglina teise isiku nõrkuse, hädavajaduse või kogenematusse ärakasutamist isikliku kasu saamise eesmärgil, mis on ebaproportsionaalne, ülemäärane või õigustamatu; sellest käsitlusest lähtutakse näiteks Saksamaa, Austria, Kreeka, Hollandi, Slovakkia, Balti riikide ja Skandinaaviamaade õiguses. Nn romaani õiguskordades (Portugal, Prantsusmaa, Belgia, Hispaania), aga ka Sloveenias, Slovakkias, Ungaris, Tšehhi Vabariigis, Iirimaa, Ühendkuningriigis ja Saksa kohtupraktikas mõistetakse liigkasuvõtmisena keskmisest palju kõrgema intressi võtmist. Rumeenias ja Luksemburgis mõistetakse liigkasuvõtmise all intressidelt intressi arvestamist, Itaalias ja Maltal aga igasugust ebaseaduslikku laenutegevust.⁶

3. Intressipiirangute mõjud

Teadlaste järeldused intressipiirangute (IP) majanduslike, finantsiliste ja sotsiaalsete mõjude kohta olid järgmised:

| Hüpotees | Järeldus |
|--|--------------------------------|
| IP vähendab krediidi kättesaadavust, iseäranis väiksema sissetulekuga isikute jaoks | tõenäoline |
| IP viib tarbijatele antava krediidi mahtude vähenemiseni | ebatõenäoline |
| Ilma IPTa on turul rohkem toodete tüüpe | tõenäoline |
| IP põhjustab teiste (mitte panga pakutavate) krediidivormide kasutamist, näiteks arvete maksmisega viivitamist | lõplikku järeldust teha ei saa |
| IP toob olulisel määral kaasa illegaalse laenuturu tekkimise | lõplikku järeldust teha ei saa |
| IP puudumine toob kaasa ülelaenamise sagenemise | ebatõenäoline |
| Majandussurutise tingimustes mõjutab IP puudumine eriti ebasoodsalt ülelaenamist | lõplikku järeldust teha ei saa |
| Keskmine tarbija saab IP olemasolu korral odavamalt krediiti | lõplikku järeldust teha ei saa |
| IP korral tõusevad muud tasud, kuna laenuandjad püüavad intressimäära väiksust kompenseerida muude tasude tõstmisega | tõenäoline |
| IP kujutab endast tarbijakrediidi turu integratsiooni piirangut | lõplikku järeldust teha ei saa |
| IP toob kaasa konkurentsi vähenemise tarbijakrediidi valdkonnas | ebatõenäoline |
| IP toob kaasa tarbijalaenude intressimäärade koondumise intressimäära ülempiirile | lõplikku järeldust teha ei saa |

4. Uuringule järgnenud avalik konsultatsioon

2011. aasta alguses viis Komisjon läbi avaliku konsultatsiooni eelkäsitletud uuringu kohta arvamuste kogumiseks.⁷ Komisjon palus vastajatel anda hinnang esitatud andmete kohta ning selgitada, kas ja millistel tingimustel peetakse intresside piiramist õigustatuks. Samuti paluti esitada oma seisukohad uuringus välja toodud järeldustele intressipiirangute mõjude kohta ning märkida, kas peetakse vajalikuks ELi poolset initsiatiivi intresside reguleerimisel.

⁵ Ackerman, J. M., Interest Rate and the Law: a History of Usury. Arizona State Law Journal 1981, lk 61 jj.

⁶ Study on interest rate restrictions in the EU, lk 46.

⁷ Consultation Document on the Study on Interest Rate Restrictions in the EU. Brussels, 25 January 2011.

http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2011/interest_rate_restrictions/consultation_en.pdf

Laekunud vastuste põhjal koostas Komisjon 2011. aasta juunis lühikokkuvõtte. Finantssektori esindajad olid oma vastustes valdavalt seisukohal, et intressipiiranguid õigustavaid argumente on vähe. Nad leidsid, et piirangutel on negatiivne mõju krediidi kättesaadavusele tarbijate jaoks; piirangud on vastuolus vaba konkurentsiga ning ebaproportsionaalsed. Seega vähendavad intresside piirangud valikuvabadust ja viivad tarbijatele antavate laenude mahu vähenemiseni. Sellest tulenevalt leidsid finantsteenuste pakkujad, et EL poolne regulatsioon ei ole intresside osas vajalik.

Seevastu laenuvõtjaid ja tarbijaid esindavad ja konsulteerivad organisatsioonid, juristid ja nõustajad rõhutasid intresside piiramise olulisust. Nende seisukoht oli, et nimetatud piirangud on oluline meede tarbijakaitse tagamisel. Intressidele piirangute seadmine aitab ära hoida ülelaenamist ning seda, et krediidiandjad pakuvad tarbijatele ebamõistlikke laenuitingimusi. Samuti kaitsevad taolised piirangud agressiivsete ja liigkasuvõtjalike laenuandjate eest, kes kasutavad eriti ära väikese sissetulekuga tarbijate nõrkust. Seetõttu leiti, et ELi poolne edasine tegevus intresside küsimuses on tervitatav.

Liikmesriikide ametiasutuste vastused olid erinevad. Osad toetasid intresside piiranguid, leides, et need kaitsevad tarbijaid sotsiaalse ebaõigluse, liigkasuvõtmise ja muu taolise eest, mis eriti negatiivselt mõjutab just kõige haavatavamaid grupe. Teised leidsid, et piirangud viivad varimajanduse lakkamiseni laenuurul ning moonutavad konkurentsi. Sellest tulenevalt soovitati Komisjonil jääda antud valdkonnas praegu kehtiva subsidiaarsuse põhimõtte juurde.

Nimetatud kokkuvõttes ei avaldanud Euroopa Komisjon veel plaane edasiste tegevuste kohta, kuid märkis, et seisukoha kujundamisel intresside piirangute reguleerimise vajalikkuse osas võetakse arvesse nii käsitletud uuringu tulemusi kui avaliku konsultatsiooni raames esitatud arvamusi.

Age Värv
nõunik
age.varv@riigikogu.ee

Kasutatud allikad:

- iff/ZEW (2010): Study on interest rate restrictions in the EU, Final Report for the EU Commission DG Internal Market and Services, Project No. ETD/2009/IM/H3/87, Brussels/Hamburg/Mannheim.
http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/docs/credit/irr_report_en.pdf.
- Euroopa Ühenduste Komisjoni valge raamat ELi hüpoteeklaenuurgude integreerimise kohta, Brüssel 18.12.2007, KOM(2007) 807 lõplik.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0807:FIN:ET:PDF>.
- Consultation Document on the Study on Interest Rate Restrictions in the EU. Brussels, 25. January 2011.
http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2011/interest_rate_restrictions/consultation_en.pdf.
- Summary of Responses to the Public Consultation on the Interest Rate Restrictions in the EU. Brussels, 15 June 2011. http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/docs/policy/irr_summary_en.pdf.
- Ackerman, J. M., Interest Rate and the Law: a History of Usury. Arizona State Law Journal 1981, lk 61-110.

⁸ Summary of Responses to the Public Consultation on the Interest Rate Restrictions in the EU. Brussels, 15 June 2011.
http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/docs/policy/irr_summary_en.pdf.