

U 55/2017 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi eurooppalaiseksi yksilölliseksi eläketuotteeksi

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 29 päivänä kesäkuuta 2017 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yleiseurooppalaiseksi yksilölliseksi eläketuotteeksi sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 14 päivänä syyskuuta 2017

Sosiaali- ja terveysministeri Pirkko Mattila

Vakuutusylitarkastaja Tom Strandström

SOSIAALI- JA TERVEYS-
MINISTERIÖ

MUISTIO
30.8.2017

EU/1148/2017

**EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI EUROOP-
PALAISEKSI YKSILÖLLISEKSI ELÄKETUOTTEEKSI PEPP; KOM(2017) 343 LO-
PULLINEN 29.6.2017**

1 Ehdotuksen tavoite ja tausta

Kuluttajat, jotka haluavat täydentää lakisääteistä tai ammatillista eläketurvaansa, voivat valita suuresta määrästä erilaisista sijoitusvaihtoehdoista. Yksilölliset eläketuotteet ovat yksi vaihtoehto. Yksilöllisten eläketuotteiden markkinat ovat pääosin kansallisten toimijoiden käsissä, johtuen muun muassa siitä, että eläketuotteiden verotus on pääosin kansallista ja siitä että eläkesäästämistuotteisiin usein liittyy verokannusteita. Näin ollen kansalliset verosäännökset vaikuttavat olennaisesti sopimusehtojen muotoutumiseen ja markkinoilla olevien tuotteiden tarjontaan. Komission näkemyksen mukaan rajat ylittävän kilpailun puuttuminen saattaa muun muassa johtaa kapeampaan eläketuotteiden tarjontaan tai kuluttajien kannalta korkeampiin kustannuksiin. Komission esityksen tavoite, yksinkertaisesta vakioidusta eurooppalaisesta yksilöllisestä eläketuotteesta, on avata mahdollisuus tehokkaampaan rajat ylittävään tarjontaan. Volyymien kasvaessa tuotteiden yksikkökustannusten voidaan olettaa laskevan. Uusi vakioitu tuote (pan-European Personal Pension Product; jäljempänä PEPP-tuote) ei korvaisi jo markkinoilla olevia tuotteita, eikä rajaisi finanssialan toimijoiden mahdollisuuksia tuotekehitykseen. Vakioitu kansallista tarjontaa täydentävä tuote olisi lähtökohtaisesti eläkesäästäjälle vertailukelpoisempi eri palvelutarjoajien välillä kuin nyt markkinoilla olevat tuotteet.

Esitys liittyy Komission syyskuussa 2015 julkaisemaan pääomamarkkinaunionin toimintasuunnitelmaan, jonka yksi tavoite on pitkäaikaisen sijoittamisen edistäminen. PEPP-asetusehdotuksen tavoite on yksinkertaisen, tehokkaan ja kilpailukykyisen yksilöllisen eurooppalaisen eläkesäästämismarkkinan luominen. Euroopan parlamentti ilmaisi kannanotosaan 19 päivänä tammikuuta 2016 tukensa yksinkertaisen eläketuotteen kehittämiseksi. Euroopan neuvosto puolestaan ilmaisi kesäkuussa 2016 tukensa komission pääomamarkkinaunionin kehittämistä koskevalle toimintasuunnitelmalle.

Komissio katsoo, että yksilöllisten eläketuotteiden markkinoiden sääntelyn jättäminen kokonaan kansalliseksi jatkaa nykyistä asiantilaa, missä ongelmana on kuluttajien tietojen saannin puute ja vertailukelpoisuuden puuttuminen eläkesäästämistuotteista, etenkin kun kyse on rajat ylittävästä tarjonnasta. Henkilön siirtyessä työskentelemään jäsenvaltiosta toiseen hänen on käytännössä vaikeaa siirtää eläkesäästöjään tai jatkaa eläkesäästämistä hänen nykyisessä jäsenvaltiossaan.

Tällä hetkellä eläkesäästämistuotteiden tarjonta muodostuu pääosin vakuutusyhtiöiden tarjoamista tuotteista. Kilpailua lisättäisiin siten, että suuri osa säännellyistä vakuutus- ja rahoitus-toimialan toimijoista voisivat tarjota PEPP-tuotteita. Mahdollisimman suuren yhdenmukaisuuden saavuttamiseksi, Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen (jäljempänä myös EIOPA) myöntäisi ja peruuttaisi PEPP-tuotteen tarjoajalle luvan, kuultuaan kansallisia valvontaviranomaisia. Muutoin valvonnasta vastaisivat kansalliset viranomaiset.

Jäsenvaltioiden olisi lähtökohtaisesti myönnettävä sama verokohtelu PEPP-tuotteelle kuin sitä vastaavalle kansalliselle eläketuotteelle. Asetus ei sisällä vastavuoroista verokohtelua koskevia säännöksiä, vaan komissio on 29.6.2017 antanut asiasta erillisen suosituksen C(2017)4393. Suosituksen mukaan jäsenvaltioita kannustetaan antamaan PEPP-tuotteille vastaavat verohelpotukset kuin kansallisille tuotteille myös niissä tapauksissa, jolloin ne eivät täytä kaikkia niitä kansallisia vaatimuksia, joita jäsenvaltiot tällä hetkellä edellyttävät verohelpotuksen myöntämiseksi kansallisille tuotteille.

2 Oikeusperusta, toissijaisuusperiaate ja suhteellisuusperiaate

Asetuksen oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 114 artikla. Asetusta täydennettäisiin SEUT 290 artiklan mukaisilla delegoiduilla säädöksillä (komission täytäntöönpanoasetus) ja tarvittaessa Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomaisen (EIOPA) teknisillä täytäntöönpanostandardeilla.

Komission esitykseen liittyy tuotteiden verotuskohtelua koskevia suosituksia **C(2017)4393/3**. Suosituksilla, jotka tässä tapauksessa perustuvat SEUT 292 artiklaan, selkeytetään unionin lainsäädännön tulkintaa ja sisältöä.

Euroopan unioni voi, SEUT artiklan 4 mukaan, täydentää sisämarkkinoita koskevaa sääntelyä 5 (3) artiklan toissijaisuusperiaatteen mukaisesti, mikäli vastaavat tavoitteet eivät ole saavutettavissa kansallisilla toimenpiteillä ja mikäli tavoitteet voidaan saavuttaa paremmin EU tason sääntelyllä.

Ehdotus käsitellään SEUT 294 artiklan mukaisessa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, ja neuvoston hyväksymisestä päätetään määräenemmistöllä.

Delegoitujen säännösten oikeusperustan osalta, tulisi vielä tarkastella olisivatko SEUT 291 artiklan mukaiset täytäntöönpanosäädökset asiayhteyteen sopivampia, koska kyse on lähtökohtaisesti yhdenmukaista täytäntöönpanoa edellyttävästä sääntelyn kohteena olevasta asiasta, johon tulisi liittyä vain vähän harkintavaltaa.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

3.1 Yleiset säännökset ja määritelmät

Asetuksen 1 luvussa määritellään asetuksen soveltamisala joka koskee PEPP-toiminnan aloittamista ja sen harjoittamista, tuotteiden tarjoamista ja toiminnan valvontaa. Lukuun sisältyvät asetuksessa käytettyjen käsitteiden määritelmät. Luvussa määritellään myös ne säännökset, joita sovellettaisiin PEPP-tuotteisiin ja niiden tarjoajiin.

Asetus olisi suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä, samoin kuin sitä täydentävät delegoidut säännökset ja eurooppalaisten valvontaviranomaisten tekniset sääntelystandardit. Suoraan sovellettavien säännösten lisäksi PEPP-tuotteen tarjoamiseen sovellettaisiin osapuolten väliseen sopimukseen otettuja määräyksiä. Siltä osin kuin asetus ei sisällä säännöksiä seikasta tai sisältää säännöksiä vain osittain, sovelletaan jäsenvaltion asetuksen täytäntöön panemiseksi antamia säännöksiä tai jäsenvaltion PEPP-tuotetta vastaaviin tuotteisiin sovellettavia säännöksiä. Viimeksi mainittujen säännösten osalta asetuksessa täsmennetään, että sovellettavaksi tulisivat sen jäsenvaltion säännökset, joissa PEPP-tuotteen valmistajalla on rekisteröity kotipaikka.

PEPP-tuotteen tarjoaja voisi liittää tuotteeseen turvan pitkäikäisyyden, invaliditeetin ja kuoleman varalle (jäljempänä biometrisiä riskejä) (42 artikla). Ehdotuksessa ei ole täsmennetty sitä, mitä säännöksiä vakuutusturvan tarjoamiseen sovellettaisiin.

3.2 PEPP-tuotteen hyväksyminen

Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen hyväksyy PEPP-tuotteet. PEPP-lupa myönnetään kaikkiin unionin jäsenvaltioihin. Luvan voivat 5 artiklan mukaan saada seuraavat toimiluvan saaneet yritykset

- a) luottolaitosdirektiivissä 2013/36/EU tarkoitetut luottolaitokset,
- b) vakuutus- ja jälleenvakuutustoiminnasta aloittamisesta ja harjoittamisesta annetun direktiivin 2009/138/EY artiklassa 2 (3) ja liitteessä II tarkoitettuihin henkivakuutustoimintoihin toimiluvan saaneet henkivakuutusyritykset,
- c) ammatilliset lisäeläkelaitokset, joiden toimilupa on myönnetty tai ne on rekisteröity direktiivin 2016/2341/EU mukaisesti, Suomessa A ja AB eläkekassat ja lisäeläkesäätiöt,
- d) sijoituspalveluyritykset, joille on myönnetty toimilupa direktiivin 2014/65/EU mukaisesti, ja jotka harjoittavat salkunhoitoa tai sijoituspalvelun tarjoamista,
- e) direktiivissä 2009/65/EY tarkoitetut rahastoyhtiöt,
- f) direktiivissä 2011/61/EU tarkoitetut vaihtoehtorahastojen hoitajat (AIFM).

Asetuksessa määritellään PEPP-hakemukseen sisällytettävät tietyt yleistiedot hakijasta ja suunnitellusta PEPP-toiminnasta.

Lupa myönnetään, mikäli yritys on 5 artiklan mukainen yritys ja täyttää toimilupaa koskevat tämän asetuksen mukaiset edellytykset. Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen ylläpitää julkista rekisteriä luvan saaneista yrityksistä.

Yritysten, joille on myönnetty lupa PEPP-toiminnan harjoittamiselle, on jatkuvasti täytettävä sekä asetuksen että asetuksen nojalla annetut säännökset ja sen lisäksi oman toimiluvan mukaiset säännökset.

Toisen yhteisön PEPP-tuotetta saa tarjota edellä 5 artiklan mukaiset yritykset saatuaan siihen luvan kansalliselta viranomaiselta sekä vakuutuksen tarjoamisesta annetun direktiivin 2016/97/EU mukaiset kansallisesti auktorisoidut tahot, Suomessa vakuutusedustajat, sivutoimiset vakuutusedustajat ja vakuutusyhtiöt.

3.3 Rajat ylittävä toiminta

PEPP-toiminnan harjoittamiseen ja niiden tarjoamiseen oikeutetut tahot saisivat harjoittaa tai tarjota PEPP-tuotteita myös rajat ylittävästi koko Euroopan unionin alueella.

3.4 PEPP-sopimusten siirrettävyys, artiklat 12—18

PEPP-säästäjä voisi jatkaa säästämistään myös siirryttyään toiseen jäsenvaltioon. PEPP-toimijan on pystyttävä erottelemaan säästäjän maksut sen mukaan missä jäsenvaltiossa säästäjän kotipaikka kulloinkin on ollut. Kotipaikan mukaisista maksuista kertyneet säästöt muodostavat PEPP-sopimukseen eri osastot. Osastoja on mahdollista yhdistellä tiettyjen edellytysten täytyessä. Osastojen perustamisesta, siirrettävyydestä, ja yhdistelemisestä on tallennettava tiedot keskitettyyn tietokantaan. Tiedot ovat niiden kansallisten viranomaisten käytettävissä, jotka vastaavat eläkesäästöjen valvonnasta.

3.5 PEPP-tuotteiden tarjoaminen ja tuotteista annettavat tiedot

PEPP-tuotteiden tarjoamisessa sovellettavat säännökset määräytyvät sen mukaan, minkä toimiluvan alainen toimija harjoittaa PEPP-toimintaa. Vakuutusedustaja, sivutoiminen vakuutus-edustaja tai vakuutusyrittäjä noudattaa vakuutusten tarjoamisesta annetun direktiivin (2016/97/EU) säännöksiä siten kuin ne on pantu täytäntöön kansallisesti. Direktiivin 2014/65/EU 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin sijoituspalveluyrityksiin, sovelletaan mainitun direktiivin 16 (3), 23, 24 ja 25 artiklan säännöksiä siten kuin ne on pantu täytäntöön kansallisesti. Kaikki muut PEPP-palveluntarjoajat noudattavat asetuksen mukaisia säännöksiä.

Suomessa mainittujen direktiivien säännökset on pantu täytäntöön tai on tarkoitus panna täytäntöön eduskunnalle annettavan sijoituspalvelulain ja eduskunnalle annettavan vakuutusten tarjoamisesta annettavan lain säännöksillä sekä vakuutussopimuslain säännöksillä. PEPP-tuotetta koskeva tiedonantovelvollisuus on pääpiirteissään samansisältöinen kuin sijoituspalvelulain ja vakuutusten tarjoamisesta annettavien lakien mukaiset säännökset. PEPP-tuotetta on mahdollista tarjota myös ilman neuvontaa, paitsi kun on kyse vakuutuksen tarjoamisesta ja jäsenvaltio ei ole pannut täytäntöön tätä vaihtoehtoa.

Ehdotuksen perusteella on epäselvää, onko tarkoituksena, että sopimusvelvoitteisiin sovellettava laki määräytyy jatkossakin Rooma I -asetuksen säännösten mukaisesti, sillä ehdotuksen 3 artiklan nojalla PEPP-tuotteen tarjoamiseen sovelletaan eräiltä osin sen jäsenvaltion lakia, jossa PEPP-tuotteen valmistajalla on rekisteröity kotipaikka. Toisaalta ennakkotiedonantovelvollisuutta koskevassa 23 artiklassa edellytetään tiedon antamista sopimukseen sovellettavasta laista tapauksissa, joissa osapuolet eivät voi vapaasti sopia asiasta, ja toisaalta tiedon antamista palvelun tarjoajan ehdottamasta sovellettavasta laista tapauksissa, joissa osapuolet voivat vapaasti sopia siitä.

PEPP-tuotteesta on laadittava avaintietoesite, joka on annettava PEPP-säästäjälle ennen sopimuksen tekemistä. Komissio voi antaa tarkempia täytäntöönpanosäännöksiä Euroopan valvontaviranomaisista annettujen asetusten 1093/2010/EU (Euroopan pankkiviranomainen), 1094/2010/EU (Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen) ja 1095/2010/EU (Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen), niiden 15 artiklojen mukaisten säännösten mukaisesti.

Asetuksessa määritellään tiedonantovelvollisuus sopimuksen aikana. Asetuksessa määritellään avaintietolomakkeen sisältö, tiedoista jotka on annettava säännöllisesti. Tiedot vastaavat lähikohdilta tietoja jotka annetaan sopimuksen aikana, ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavien laitosten toiminnasta ja valvonnasta annetun direktiivin 2016/2341/EU mukaisesti. Komissiolla on oikeus antaa tarkempia täytäntöönpanosäännöksiä tuotteesta annettavista tiedoista.

PEPP-toiminnan valvonnasta vastaavat kansalliset valvontaviranomaiset. Asetus sisältää säännökset valvontaa varten toimitettavista tiedoista (32 artikla).

3.6 Varojen valintaa ja sijoittamista koskevat säännökset

PEPP-sopimukseen liittyvät varat on sijoitettava huolellisen miehen periaatetta koskevin periaattein. PEPP-säästäjälle on esitettävä erilaisia sijoitusvaihtoehtoja ja määriteltävä yksi vaihtoehto oletusvaihtoehdoksi, jota sovelletaan siinä tapauksessa, että säästäjä ei tee valintaa olleensa. Vaihtoehtoja ei 34 artiklan mukaan tarvitse esittää enempää kuin viisi.

Sijoitusvaihtoehdot on laadittava ottaen huomioon riskienvähentämistekniikat, joilla voidaan varmistaa riittävä suoja PEPP-säästäjälle (39 artikla). Käytännössä vain vakuutusyrittäjä tai luottolaitos (takaus) voi antaa pääoman suojaan koskevan takuun. Muilla palveluntarjoajilla pääoma turvataan riskienvähentämistekniikoiden avulla.

3.7 Sijoittajan suojaan koskevat säännökset

Jos PEPP-tuotteen tarjoaja on ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoava laitos tai sijoituspalveluyrittäjä, varat tulee säilyttää säilytysyhteisössä, noudattaen periaatteita joista säädetään ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavien laitosten toiminnasta ja valvonnasta annetun direktiivin 33—35 artiklassa.

Asiakkaiden valitukset on käsiteltävä viipymättä, ja käsittelyä varten oltava tarvittavat sisäiset järjestelmät ja menettelytavat. Silloin kun molempia osapuolia tyydyttävään ratkaisuun ei päästä, PEPP-tuotteiden tarjoaminen edellyttää että PEPP-säästäjien käytössä on varsinaiselle tuomioistuinkäsittelylle vaihtoehtoisia riidanratkaisumenettelyjä (ADR).

3.8 Palveluntarjoajan vaihtaminen

Eläkesäästäjällä olisi oikeus vaihtaa palveluntarjoajaa sekä kansallisesti että jäsenvaltioiden rajat ylittävästi. Asetuksessa määritellään periaatteet palveluntarjoajan vaihtamista koskevalle menettelylle. Vaihtaminen ei voi tapahtua useammin kuin viiden vuoden välein. Siirroista aiheutuneet kulut on lähtökohtaisesti rajoitettu 1,5 prosenttiin siirrettävistä säästövaroista (art. 48).

3.9 Säästövarojen nostaminen

PEPP-varat voidaan nostaa annuiteettina, kertasuorituksena, useassa erisuuruudessa erässä taikka yhdistelmänä näistä vaihtoehdoista.

Jäsenvaltiot voivat antaa säännöksiä ja asettaa ehtoja miten PEPP-varoja voidaan nostaa.

3.10 Valvonta

PEPP-toiminnan valvonnasta vastaa se viranomainen, joka on vastuussa kyseisen palveluntarjoajan muusta valvonnasta. Rajat ylittävän toiminnan osalta eri valtioiden viranomaiset toimivat yhteistyössä, yhteistyötä koskevien säännösten ja sopimusten mukaisesti.

Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen voi osallistua eri jäsenvaltioiden valvontaviranomaisten väliseen riidanratkaisuun, kun kyse on rajat ylittävästä PEPP-toiminnasta. Silloin kun kansalliset viranomaiset eivät pääse yhteisymmärrykseen tai kansallinen viranomainen ei noudata EIOPA:n ratkaisupäätöstä, EIOPA voi tehdä päätöksen joka koskee yksittäistä PEPP-tarjoajaa.

3.11 Hallinnolliset seuraamukset ja rikosseuraamukset

Asetuksen 10 luvussa määritellään jäsenvaltioiden puitteet säätää toimivaltaisten viranomaisten oikeuksista määrätä hallinnollisia seurauksia, kuten varoituksista, kielloista, rikemaksuista ja seuraamusmaksuista. Lisäksi jäsenvaltioilla on oikeus säätää rikoslakia vastaavasti muista rikosseuraamuksista. Valvonnasta vastaavien viranomaisten on tiedotettava EIOPA:a hallinnollisista seuraamuksista.

4 Käsittelyvaiheet

4.1 Kansallinen käsittely

U-kirjelmä on laadittu yhteistyössä valtiovarainministeriön ja oikeusministeriön kanssa.

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt ehdotusta ja U-kirjelmäluonnosta koskevia lausuntoja EU-asioiden jaostolta 16 (vakuutuspalvelut). U-kirjelmäluonnos on ollut lausunnolla samanaikaisesti myös EU jaosto 10 (rahoituspalvelut ja pääomanliikkeet).

Rahoitustoimialan yritykset pitivät komission PEPP-aloitetta myönteisenä, mutta korostivat tarvetta arvioida uudelleen verolainsäädäntöä ja siihen liittyvää eläkepolitiikkaa. Ilman muutoksia vaikutukset jäänevät vähäisiksi.

Lausunnon antaneet ammattiliitot ja TELA korostivat eläkepolitiikan linjausten säilyttämisen tärkeyttä.

Eläkesäätiöyhdistys kiinnitti huomiota siihen, että eläkesäätiöitä ja kassoja koskevat solvenssi I sääntelyyn perustuvat vakavaraisuusvaatimukset silloin kun vakuutetut etuudet eivät ole työnantajan lisämaksuvelvollisuuden piirissä.

Oikeusministeriö ja Kilpailu- ja kuluttajavirasto korostivat kuluttajasuojan säilyttämisen tärkeyttä nykyisellä tasolla.

4.2 Ehdotuksen käsittely EU:n toimeilimissä

Asetusehdotuksen antamisen jälkeen, asetusehdotusta on käsitelty neuvoston työryhmässä 7 päivänä heinäkuuta ja 4 päivänä syyskuuta. Käsittely jatkuu neuvostossa ja parlamentissa asetusta koskevan lainsäätämisjärjestyksen mukaisesti.

Delegoitujen säännösten valmistelutilanteesta ei ole tietoa.

5 Ehdotuksen vaikutukset

5.1 Komission vaikutusarviointi

Ehdotuksen vaikutusten arviointi perustuu pääosin asetusehdotuksen yhteydessä annetun komission EU-tason vaikutusarvioon SWD(2017) 244 final, 29.6.2017. Komission arvion mukaan yksilöllisen eläkesäästämisen volyymin oletetaan kaksinkertaistuvan nykyisestä noin 0,7 triljoonasta eurosta (10^{18}) 1,4 triljoonaan euroon vuoteen 2030 mennessä. PEPP-vakioehtojen ansiosta markkinoiden oletetaan kasvavan 2,1 triljoonaan euroon.

Ehdotuksella voidaan, komission 9 päivänä kesäkuuta 2017 antaman tiedonannon Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle mukaan, ottaa huomioon niiden ihmisten tarpeet, jotka haluavat parantaa eläkesäästöjensä riittävyyttä, vastata väestörakenteen aiheuttamaan haasteeseen, täydentää nykyisiä eläketuotteita ja -järjestelmiä sekä edistää yksilöllisten eläkkeiden kustannustehokkuutta tukemalla mahdollisuuksia tehdä pitkän aikavälin investointeja yksilöllisiin eläkkeisiin.

Esitys parantaisi eläkesäästäjien asemaa lisääntyneen kilpailun ja paremman tuoteläpinäkyvyyden kautta.

EIOPA:n vuosikulujen lisäys valvonnasta olisi noin miljoonaa euroa vuodessa, joista jäsenvaltioiden osuus on 60 prosenttia.

5.2 Vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön

Asetus olisi suoraan velvoittavaa oikeutta eikä lähtökohtaisesti edellyttäisi muutoksia Suomen lainsäädäntöön. Niiltä osin kuin asetus ei tyhjentävästi sääntelee PEPP-säästäjien tai -palveluntarjoajien asemaa, jäsenvaltiot voivat täydentää lainsäädäntöään PEPP-tuotetta koskevilla säännöksillä. Tällaisia jäsenvaltion antamia täydentäviä säännöksiä sovellettaisiin PEPP-tuotteiden tuottamiseen ja jakeluun vain silloin, kun PEPP-tuotteen valmistajalla on rekisteröity kotipaikka kyseisessä jäsenvaltiossa.

Jäsenvaltion on tarpeen käydä läpi myös pitkäaikaisia säästämistuotteita koskeva lainsäädäntönsä, kuten Suomen osalta vakuutusopimuslaki (543/1994) ja laki sidotusta pitkäaikaissästämisestä (1183/2009), sen varmistamiseksi, että säännökset ovat yhteensopivia asetuksen säännösten kanssa. Lisäksi Finanssivalvonnasta annettua lakia saattaa olla aihetta täsmentää valvonnasta vastaavien toimivaltaisten viranomaisten yhteistyön ja hallinnollisten seuraamusten osalta.

Komission suositus PEPP-tuotteiden verokohtelusta saattaa aiheuttaa tarvetta täsmentää verosäännöksiä. Eläkesäästämiseen liittyvää verosääntelyä arvioidaan kokonaisuutena erikseen valtiovarainministeriön asettamassa eri sijoitusmuotojen verokohtelua arvioivassa työryhmässä, jonka toimikausi on 2.6.2017 — 31.3.2018. Tässä yhteydessä tulevat arvioitaviksi myös mahdollisesti toteutettaviin PEPP-säännöksiin liittyvät verosääntelytarpeet.

Asia ei kuulu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) perusteella maakunnan lainsäädäntövaltaan.

5.3 Taloudelliset vaikutukset

Rahoitus- ja vakuutustoimialan toimijat voisivat oman harkintansa mukaan päättää PEPP-tuotteiden tarjoamisesta. Lähtökohtaisesti voidaan arvioida, että sidotun pitkäaikaissästämis- tarjoamiseen oikeutettu finanssialan yritys ja henkivakuutusyhtiö täyttäisivät nykyisten toimilupiensä puitteissa edellytykset PEPP-tuotteen tarjoamiselle. PEPP-toiminnan aloittaminen edellyttäisi kuitenkin EIOPA:n hyväksyntää. Muille finanssialan yrityksille PEPP-toiminta avaisi uusia liiketoimintamahdollisuuksia. Esitys tarjoaisi finanssialan toimijoille mahdollisuuden kehittää niiden rajat ylittävää toimintaa.

On pidettävä epätodennäköisenä, että uusi PEPP-tuote merkittäväsi lisäisi eläkesäästötuotteiden kysyntää Suomessa, jos verolainsäädäntöä ei samassa yhteydessä muuteta. On mahdollista, että PEPP-tuotetta vastaavat ehdot sisältäviä ehtoja on jo markkinoilla olevissa tuotteissa.

5.4 Vaikutukset kuluttajiin ja palveluntarjoajiin

PEPP-tuotteiden markkinointi EU-laajuisesti lisäisi kuluttajien mahdollisuuksia valita erilaisien pitkäaikaisten sijoituskohteiden välillä. PEPP-tuotteisiin liittyvät standardoinnit helpottanevat tuotteiden keskinäistä vertailua jonkin verran. Ehdotetussa muodossa PEPP-tuotteita koskeva sääntely olisi kuitenkin monimutkaista ja epäselvää ja se olisi omiaan vähentämään kiinnostusta tällaisiin tuotteisiin säästämiseen. Myöskään palvelun tarjoajan vaihtaminen ei ole ehdotuksen mukaan mahdollista joustavasti säästäjän tarpeiden mukaan, sillä vaihtaminen voisi tapahtua enintään kerran viidessä vuodessa.

Palveluntarjoajille EU-laajuisten markkinoiden aukeaminen avaa uusia liiketoimintamahdollisuuksia, mutta edellyttää samaan aikaan oman liiketoimintamallin kehittämistä vastaamaan kansainvälistyvän toiminnan tarpeisiin. Palveluntarjoajan tulee hallita EU-laajuisesti eläkesääntelyn keskeiset periaatteet ja osata antaa siitä asiakkailleen oikeaa tietoa.

Eläkevakuutus tuotteet eroavat muista pitkäaikaissäästämistuotteista lähinnä siten, että eläkesäästöjen nostamista on rajoitettu. Eläkesäästöjen nostaminen on yleensä sidottu eläkesäästäjän ikään, terveydentilaan taikka muuhun toimentuloon vaikuttavaan seikkaan kuten pitkäaikaiseen työttömyyteen. Eläkevakuutusten ehdot ovat useasti kytkettyjä verosäännöksiin. Eläkevakuutussäästämistä tuetaan eri valtioissa niiden verotuksessa eri tavoin. Siksi olennainen osa eläketuotteiden tarjoamiseen liittyvää neuvontaa liittyy verosäännösten arviointiin.

Kilpailuilla markkinoilla kyse on yhdistelmästä neuvojen antamisesta ja uuden tuotteen tarjoamisesta. Silloin kun annetaan tietyn rahoitusvälineen myyntisuositus taikka vakuutus sopimuksen takaisnostosuositus, kyse on yleensä neuvonnasta, jolloin voidaan olla sekä vakuutusten tarjoamista koskevan lainsäädännön että rahoitusvälineitä koskevan lainsäädännön, kuten sijoituspalvelulain, soveltamisalan piirissä. Huomattavaa on että PEPP-tuotteita on mahdollista tarjota ilman neuvontaa. Tuotteen tarjoamista koskeva sääntely perustuu pääosin vakuutusten tarjontaa koskevaan direktiiviin (IDD) ja sijoituspalveludirektiiviin (Mifid II).

5.5 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Asetuksen voimaantullessa PEPP-sääntely muodostaisi uudet vakioidut ehdot, joiden noudattamisen valvonta kuuluisi Finanssivalvonnalle ja Kuluttaja-asiamiehelle. Mikäli PEPP-tuote rinnastuisi henkivakuutukseen, eläkevakuutukseen taikka sopimukseen sidotusta pitkäaikaissäästämisestä aiheuttaisi tämä myös jonkin verran lisätyötä veroviranomaisille.

Kun PEPP-sopimukset olisivat lähtökohtaisesti siirtokelpoisia yli rajojen, ja jollei tätä voida sopimusehdoin rajata pois, saattaa tämä edellyttää muutoksia viranomaisten tietojärjestelmiin.

6 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää komission pääomamarkkinaunionin kehittämistä koskevia tavoitteita, johon PEPP-ehdotus liittyy, lähtökohdiltaan kannatettavina (vrt E3/2015 vp., E72/2015 vp. TaVL 19/2015). Eläkesäästämismuotojen tarjonnan monipuolistuminen ja lisääntyminen sekä tästä seuraava kilpailun lisääntyminen on lähtökohtaisesti kannatettavaa. Suomen lakisääteisen eläkejärjestelmä on huomattavan kattava. Onkin tärkeää, ettei hanke johda kannusteisiin varhaisesta eläkkeelle siirtymisestä, mikä olisi vastoin Suomen eläkejärjestelmälle asettua tavoitetta pidentää työuria. Lisäeläketuotteen tavoitteena tulisikin olla lakisääteisen eläkkeen määrää täydentävä, eikä miltään osin sitä korvaava.

Oikeusvarmuuden kannalta on keskeistä, että lainsäädäntö on selkeää. Valtioneuvosto pitää tarpeellisena, että asetuksen neuvostokäsittelyn aikana esitystä vielä huomattavasti selkiytetään ja vähennetään esitykseen nyt sisältyvää juridista epävarmuutta. Keskeistä on muun muassa selkeyttä asetuksen suhde EU:n lainvalintasääntelyyn ja asetuksen lisäksi täydentävästi sovellettaviin kansallisiin säännöksiin.

Yritysten vakavaraisuusvaatimukset eroavat toisistaan merkittävästi, mikä perustuu kunkin toimijan erityispiirteisiin. Valtioneuvosto pitää ongelmallisena jos PEPP-tuotteeseen voisi sisältyä turvaa biometristen riskien varalle, kun kyse on muusta kuin vakuutustoimialan yrityksen tarjoamasta PEPP-tuotteesta. Jos tuotteeseen sisältyy vakuutusturvaa biometristen riskien varalle, kyse olisi vakuutustoiminnan harjoittamisesta. Valtioneuvosto korostaakin tarvetta

varmistaa tasapuoliset kilpailuedellytykset toimijoille, joilla olisi asetuksen mukaan oikeus tarjota PEPP-tuotteita. Esimerkiksi asetusehdotukseen sisältyvä ehdotus PEPP-tuotteen tarjoajan oikeudesta tarjota turvaa myös biometristen riskien varalta on hyväksyttävissä vain, jos turvaa tarjottaessa on noudatettava vakuutusten myöntämiseen liittyviä vakavaraisuussääntöjä silloinkin, kun tarjoajana on muu kuin vakuutuslaitos.

Tärkeää on turvata myös korkea asiakkaansuoja, kuten eläkesäästäjälle joustava mahdollisuus elämäntilanteensa mukaan vaihtaa palvelun tarjoajaa. Ehdotukseen sisältyvää vaihto-oikeutta enintään kerran viidessä vuodessa ei voida pitää tarkoituksenmukaisena asiakkaansuojan eikä myöskään kilpailun edistämisen näkökulmasta. Lisäksi esimerkiksi siirrettäessä PEPP-tuotetta palveluntarjoajalta toiselle biometrisen riskin turva ei aina siirry, koska vastaanottavalla palveluntarjoajalla ei välttämättä ole tällaista tuotetta tai sen myöntämisen edellytykset poikkeavat turvan myöntäneen elinkeinonharjoittajan vastaavista. Biometrisen riskin turva voi kuitenkin olla asiakkaalle merkittävä osa tuotetta.

Valtioneuvosto pyrkii asetusehdotusta koskeissa neuvotteluissa aikaansaamaan muutoksia edellä mainittujen tavoitteiden mukaisesti. Ehdotettu oikeusperusta vaikuttaa asianmukaiselta ja ehdotus on valtioneuvoston näkemyksen mukaan myös suhteellisuusperiaatteen ja toissijaisuusperiaatteen mukainen.

Komission suosituksen osalta, valtioneuvosto pitää lähtökohtaisesti ymmärrettävänä, että jäsenvaltioiden olisi myönnettävä PEPP-tuotteille samankaltainen verokohtelu kuin vastaaville kansallisille eläkesäästötuotteille. Tarkoitettun vastaavuuden arvioiminen kuuluu kuitenkin verotuksesta vastaaville viranomaisille. Koska eläkesäästötuotteiden verokohtelu jää muiltakin osin myös jatkossa kansallisen sääntelyn varaan, verotuksen toimeenpanoa ei tule miltään osin kytkeä tähän asetukseen tai sen nojalla annettavaan muuhun sääntelyyn.