

**U 64/2012 vp**

**Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta  
Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (vakuu-  
tusedustusdirektiivin muutos)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 3 päivänä heinäkuuta 2012 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi vakuutuseduksesta (uudelleenlaadittu teksti) sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 8 päivänä marraskuuta 2012

Sosiaali- ja terveysministeri *Paula Risikko*

Ylitarkastaja Terhi Valtonen

## EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI VAKUUTUSEDUSTUKSESTA (UUELLEENLAADITTU TEKSTI)

### 1 Yleistä

Komissio antoi 3 päivänä heinäkuuta 2012 ehdotuksen KOM(2012) 360 lopullinen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi vakuutusedustuksesta (uudelleenlaadittu teksti) (jäljempänä direktiiviehdotus). Direktiiviehdotuksella korvataan vakuutusedustuksesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/92/EY<sup>1</sup> (jäljempänä vakuutusedustusdirektiivi).

### 2 Ehdotuksen tausta ja tavoite

Vakuutusedustusdirektiivillä säännellään vakuutustuotteiden myynnin menettelyjä kulluttajien oikeuksien varmistamiseksi. Soveltamisalaan kuuluvat vakuutusyhtiöiden asiamiehet ja vakuutusmeklarit. Direktiivi hyväksyttiin 9. joulukuuta 2002 ja jäsenvaltioiden oli määrää saattaa se osaksi kansallista lainsäädäntöä viimeistään 15. tammikuuta 2005.

Vakuutusedustusdirektiivi on Suomessa pantu täytäntöön vakuutusedustuslailla (570/2005). Lain soveltamisala sekä säännökset vakuutusedustajien rekisteröintivelvollisuudesta ja mahdollisuudesta harjoittaa vakuutusedustusta kaikissa ETA-valtioissa tulevat suoraan direktiivistä, samoin kuin osa rekisteröinnin edellytyksistä ja tiedonantovelvollisuuksista. Vakuutusedustuslaissa on myös tehty selkeä jako kahden eri toimijaryhmän, vakuutusmeklareiden ja vakuutusasiamiesten välille, perustuen niiden erilaiseen suhteeseen vakuutuksenottajaan ja vakuutuksenantajaan nähden. Vakuutusmeklarit toimivat asiakkaan kanssa tekemänsä toimeksiantosopimuksen perusteella vakuutuksenantajiin nähden itsenäisinä toimijoina ja

ovat siten vakuutusyhtiöistä riippumattomia asiakkaan edustajia. Asiamiehet toimivat sen sijaan vakuutuksenantajien lukuun ja niiden vastuulla.

Vakuutusedustusdirektiivillä pyrittiin varmistamaan vakuutuspalvelujen rajat ylittävä tarjonta säilyttäen samalla vakuutuksenottajien suoja korkealla tasolla. Vakuutusyhtiöiden osalta oli jo pitkälti saatu toteutettua vakuutusalan sisämarkkinat, mutta sellaista vakuutusedustajia koskevaa yhteisön lainsäädäntöä ei aikaisemmin ollut, joka olisi mahdollistanut sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden täysimääräisen hyödyntämisen sisämarkkinoilla.

Vakuutusedustusdirektiivissä on varmistettu sääntelyn yhdenmukaistamisen vähimmäistaso ja korkean tason periaatteet, ja se on komission mukaan pantu jäsenvaltioissa täytäntöön hyvin eri tavoin. Lisäksi vakuutusyhtiöiden vakavaraisuutta ja valvontaa sääntelevässä Solvenssi II -direktiivissä<sup>2</sup> edellytettiin, että myös vakuutusedustusdirektiiviä tarkistettaisiin. Finanssimarkkinoiden viime vuosien epävarman tilan korostamasta kuluttajansuojan vahvistamisen tarpeesta johtuen on todettu aiheelliseksi antaa ehdotus uudeksi vakuutusedustusdirektiiviksi.

Direktiiviehdotuksen keskeisenä tavoitteena on vakuutuksenottajan suojan vahvistamisen lisäksi yhdenmukaistaa kansalliset säännökset, jotka koskevat eri jakelukanavien liiketoiminnan menettelytapojen sääntelyä vakuutuslalla sekä edistää vakuutuspalveluiden sisämarkkinoiden toimintaa. Ehdotus laajentaisi vakuutusedustusdirektiivin soveltamisalaa kaikkiin vakuutustuotteiden jakelukanaviin ja muihin vakuutusmarkkinoilla ja jälleenvakuutusmarkkinoilla toimiviin yhteisöihin, kuten vakuutusyhtiöihin.

<sup>1</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/92/EY, annettu 9 päivänä joulukuuta 2002, vakuutusedustuksesta.

<sup>2</sup> Direktiivi 2009/138/EY, annettu 25 päivänä marraskuuta 2009, vakuutus- ja jälleenvakuutus-toiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta (Solvenssi II)

Ehdotuksessa on täsmennetty muun muassa vakuutusyhtiöiden myyntihenkilökunnan ja vakuutusedustajien ammatillisia vaatimuksia koskevia säännöksiä. Vakuutustuotteen myynnin yhteydessä annettaville tiedoille ja myynnissä noudatettaville menettelytavoille on asetettu uusia vaatimuksia ja tuotu muun muassa neuvonnan käsite direktiiviin. Ehdotuksessa on kiinnitetty erityistä huomiota eturistiriitatilanteiden hallitsemiseen ja palkkiosäätelyyn.

Vakuutustuotteiden myyjille ja muille edellä mainituille yhteisöille on ehdotettu yhtenäisiä vaatimuksia koskien näiden hallintoa ja niihin kohdistuvaa valvontaa. Hallinnollisiin seuraamuksiin ja sanktioihin on ehdotettu uusia säännöksiä, jotka lisäisivät yhdenmukaistamisen tasoa. Lisäksi tavoitteeksi on otettu rajat ylittävän vakuutusmarkkinoiden toiminnan lisääminen yksinkertaistetuilla menettelytavoilla.

Vakuutusedustusedirektiivin tarkistus on ehdotettu toteutettavaksi pääasiassa minimiharmonisaationa, eli jäsenvaltiot voivat asettaa direktiivin vaatimuksia tiukempia säännöksiä kuluttajien suojelemiseksi. Vakuutusedustusedirektiivissä asetettuja vähimmäisvaatimuksia on kuitenkin ehdotuksessa joiltain osin tiukennettu.

Direktiiviehdotus on osa komission julkaisemaa lainsäädäntöpakettia, jonka tarkoitus on parantaa kuluttajansuojaa vakuutus- ja rahoitusalailla. Vakuutusedustuksesta annettuun direktiiviehdotukseen kytkeytyy kiinteästi finanssialan vähittäiskauppapakettiin kuuluva asetusehdotus sijoitustuotteita koskevista avaintietoasiakirjoista<sup>3</sup> (jäljempänä PRIPS-asetus). Asetuksella tavoitellaan johdonmukaista horisontaalista lähestymistapaa PRIPS-sijoitustuotteita koskevien tietojen ja sijoituspiirteitä sisältäviä vakuutustuotteita koskevien tietojen julkaisemisessa, ja se sisältää vaatimuksen avaintietolomakkeen antamisesta yksityissijoittajalle. Ehdotus vakuutusedustusedirektiiviksi sisältää erillisen osan vakuutusmuotoisten PRIPS-sijoitustuotteiden myyntikäytäntöjä koskevista säännöksistä.

<sup>3</sup> Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sijoitustuotteita koskevista avaintietoasiakirjoista, KOM(2012) 352 lopullinen (U 58/2012 vp.)

Lainsäädäntöpakettin toisen osan tarkoituksena olisi lujittaa yhteissijoitusyrityksen (UCITS) säilytysyhteisön toimintaa. Sijoitusrahastodirektiivissä säädetty säilytysyhteisöjärjestelmä kuuluu sijoittajansuojan kulmakiiviin.<sup>4</sup> Jotta järjestelmä toimisi tehokkaasti, sijoitusrahastodirektiiviin ehdotetaan tarkentavia muutoksia.

Vakuutusedustusedirektiivin tarkistamisessa otetaan sijoituspiirteitä sisältäviä henkivakuutuksia koskevien säännösten osalta huomioon neuvoston työryhmässä parhaillaan käsiteltävänä oleva rahoitusvälineiden markkinoista annettu uudelleenlaadittu direktiiviehdotus<sup>5</sup> (jäljempänä MiFID II). Kun kyse on sijoituspiirteitä sisältävien henkivakuutusten myyntikäytäntöjen säätelystä, vakuutusedustusedirektiiviehdotuksen olisi täytettävä samat kuluttajansuojavaatimukset kuin MiFID II:ssa.

### 3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

#### 3.1 Lainsäädäntörakenne

Vakuutusedustusedirektiivin tarkistaminen on toteutettu uudelleenlaaditulla tekstillä siten, että ehdotukseen on jätetty osa voimassa olevasta vakuutusedustusedirektiivistä samalla kun siihen on lisätty uusia säännöksiä ja monia vanhoja säännöksiä on tarkistettu tai poistettu. Tekstien rakenne, muoto ja esittelytapa ovat uusia.

Komissiolle ehdotetaan siirrettäväksi säädösvaltaa ehdotuksen viidessä artiklassa. Nämä koskevat vakuutusedustajien ammatillisia vaatimuksia (8 artikla) sekä eturistiriitoja ja avoimuussäännöksiä mukaan lukien korvaussäännökset (17 artikla), joiden lisäksi vakuutusmuotoisia sijoitustuotteita koskien on lisävaatimuksia eturistiriidoista (23 artikla), asiakkaalle annettavista tiedoista (24 ja

<sup>4</sup> Ehdotus sijoitusrahastodirektiivin muuttamisesta säilytystoimintojen, palkka- ja palkkiopoliittikan sekä seuraamusten osalta, KOM(2012) 350 lopullinen (U 52/2012 vp.).

<sup>5</sup> Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rahoitusvälineiden markkinoista ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/39/EY kumoamisesta (uudelleenlaadittu), KOM(2011) 656 lopullinen (U 63/2011 vp.).

25 artikla) sekä vakuutustuotteen soveltuvuuden arvioinnista asiakkaalle (25 artikla).

### 3.2 Direktiiviehdotus

Soveltamisala ja määritelmät (I luku, 1 ja 2 artiklat)

Direktiiviehdotuksella laajennettaisiin vakuutusedustajien direktiivin soveltamisalaa vakuutusedustajien toiminnan lisäksi suoraan vakuutus- ja jälleenvakuutusyritysten toimesta tapahtuvaan vakuutussopimusten myyntiin sekä sopimusten tekemiseen liittyvään neuvontaan ja muuhun valmistelevaan toimintaan. Vakuutusyritysten harjoittama tai niiden puolesta harjoitettu vahinkojen hallinnointi sekä vahinkojen selvittely ja asiantuntija-arvion tekeminen vahingosta tulisivat myös direktiivin soveltamisalan piiriin. Soveltamisalan laajentaminen on otettu huomioon 2 artiklan määritelmässä ”vakuutusedustuksesta”.

Soveltamisalaan on ehdotuksessa lisätty muiden palvelujen ohella sivutoimisesti myytävät vakuutussopimukset, joita ovat esimerkiksi matkatoimistojen myymät matkavakuutukset ja autovuokraamojen tarjoamat vakuutukset. *De minimis* -poikkeus soveltamisalasta ehdotetaan säilytettäväksi ennallaan siten, että direktiiviä ei sovellettaisi silloin, kun vuotuisen vakuutusmaksun arvo on alle 600 euroa.

Direktiiviehdotuksen vaatimuksia sovellettaisiin kaikkiin vakuutussopimuksiin, ja lisäksi vakuutusmuotoisia sijoitustuotteita koskevalle vakuutusedustukselle on VII luvussa asetettu erityisvaatimuksia. Vakuutusmuotoisella sijoitustuotteella tarkoitetaan 2 artiklan määritelmän mukaisesti vakuutussopimusta, joka voitaisiin luokitella PRIPS-asetuksessa määritellyksi sijoitustuotteeksi.

Ehdotuksen 2 artiklassa on määritelty neuvonnan käsite. Neuvonnalla tarkoitetaan suositusten antamista asiakkaalle, joko asiakkaan pyynnöstä tai vakuutusyrityksen tai vakuutusedustajan aloitteesta. Ehdotukseen on lisätty korvausten, ristiinmyynti-, sitomis- ja niputuskäytäntöjen sekä ensisijaisen liike-toimipaikan määritelmät.

Korvauksella tarkoitetaan kaikkia vakuutusedustustoiminnan yhteydessä saatavia

provisioita (eng. *commission*), palkkioita (eng. *fee*), veloituksia ja maksuja sekä muuta taloudellista hyötyä. Ehdollisella provisiolla (eng. *contingent commission*) tarkoitetaan provision muodossa vakuutusedustajalle maksettavaa korvausta, jossa maksettava määrä perustuu sovittujen tavoitteiden saavuttamiseen.

Ristiinmyyntikäytännöllä (eng. *cross-selling*) tarkoitetaan vakuutuspalvelun tai -tuotteen tarjoamista yhdessä toisen palvelun tai tuotteen kanssa osana myytävää pakettia, tai ehtona jonkin muun sopimuksen tai pakeitin ostamiselle. Sitomiskäytäntö (eng. *tying practice*) tarkoittaa yhden tai useamman oheispalvelun tarjoamista vakuutustuotteen kanssa paketissa silloin, kun tuotetta ei tarjota asiakkaalle erikseen. Paketissa myytävien tuotteiden tarjoaminen ”niputuskäytännöllä” (eng. *bundling practice*) tarkoittaa sitä, että vakuutustuotetta tarjotaan asiakkaalle myös erikseen, muttei välttämättä samoin ehdoin kuin paketissa ostettuna.

Rekisteröinnin edellytykset (II luku, 3 artikla)

Vakuutusedustajien rekisteröinnin edellytykset säilytettäisiin pääosin ennallaan. Jäsenvaltioille on ehdotettu perustettavaksi sähköinen internetissä toimiva rekisteröintijärjestelmä, jossa vakuutusedustajien ja vakuutusyritysten olisi mahdollista täyttää tarvittava rekisteröintilomake. Ehdotukseen on lisätty säännökset rekisteröintihakemusten käsittelystä ja määräajasta sekä rekisteröinnin edellytyksistä. Vakuutusyhtiöiden toimiluvan ja toiminnan järjestämisen edellytyksistä säädetään Solvenssi II -direktiivissä.

Direktiivissä on ehdotettu uutena säännöksenä, että Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomaisen EVLEV (jäljempänä EIOPA) perustaisi keskitetyn sähköisen rekisterin, joka toimisi kansalliset rekisteritietokannat toisiinsa linkittävänä portaalina. Jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten olisi varmistettava, että rekisteriin merkitään ainoastaan sellaisia vakuutusedustajia, jotka täyttävät direktiiviehdotuksen 8 artiklassa vahvistetut ammatilliset vaatimukset ja rekisteröinnin edellytykset.



kaalle annettavan tiedon ja markkinointiviestinnän olisi oltava asiallista ja selkeää. Tietojen ilmoittamistavasta säännellään *20 artiklassa*. Kaikki tieto olisi annettava asiakkaalle veloituksetta.

Ehdotetun *16 artiklan* mukaisesti jäsenvaltion olisi varmistettava, että vakuutusedustaja kertoo ennen vakuutussopimuksen tekemistä asiakkaalle, toimiiko edustaja asiakkaan puolesta vai vakuutusyrityksen nimissä. Vakuutusyritys ja vakuutusedustaja veloitettaisiin antamaan ennen vakuutussopimuksen tekemistä riittävät tiedot vakuutustuotteesta asiakkaalle soveltuvassa ja tälle ymmärrettävässä muodossa. Sekä vakuutusedustajan että yrityksen olisi kerrottava asiakkaalle, onko myytävän vakuutustuotteen yhteydessä saatavilla neuvontaa.

Ehdotuksen *17 artiklassa* on täsmennetty edustajan vakuutustuotteiden myynnistä saamia korvauksia ja eturistiriitoja koskevia säännöksiä. Vakuutusedustajan olisi ilmoitettava asiakkaalle ennen vakuutussopimuksen tekemistä siitä saamansa korvauksen luonne, perusta ja määrä sekä erilaiset myyntitavoitteisiin liittyvät muuttuvat palkkiot. Vakuutusedustajan olisi ilmoitettava, saako tämä sopimuksen tekemisestä palkkion pelkästään asiakkaalta vai mahdollisesti myös vakuutusyhtiön maksaman vakuutusmaksuun sisältyvän provision. Jos korvauksen tarkkaa määrää ei pystytä ilmoittamaan, olisi annettava tieto korvauksen laskentaperustasta. Vahinkovakuutustuotteiden myynnin osalta ehdotetaan viiden vuoden siirtymäaikaa, jonka aikana vakuutustuotteen myynnistä saatavien korvausten määrä tai laskentaperusta olisi ilmoitettava vain asiakkaan pyynnöstä.

Vakuutusyrityksen ja vakuutusedustajan myyntihenkilöstön olisi ilmoitettava asiakkaalle, minkälaisen korvauksen myyntihenkilö saa vakuutustuotteen myynnistä tai hallinnonnista. Korvauksella ei tarkoiteta kiinteää palkkaa, vaan muita myyntiin sidottuja korvauksia. Lisäksi olisi ilmoitettava tapa, miten korvaus lasketaan. Yritykselle ei ole kuitenkaan ehdotettu velvollisuutta ilmoittaa korvauksen määrää.

Vakuutusyritykselle ja vakuutusedustajalle on ehdotettu velvollisuutta kertoa asiakkaalle artiklan mukaiset tiedot myös kaikista vakuu-

tussopimuksen tekemisen jälkeen tapahtuvista korvauksista.

Komissiolle on ehdotettu *17 artiklassa* valta antaa delegoituja säädöksiä, joilla täsmennettäisiin sitä, miten edustajan saamasta korvauksesta kerrottaisiin asiakkaalle. Lisäksi delegoiduilla säädöksillä olisi tarkoitus täsmentää korvausten laskentatavan määrittämisen perusteita sekä toimia, joilla yritys esittäisi korvauksia koskevat tiedot asiakkaalle.

Vakuutusedustajalle tai vakuutusyritykselle ehdotetaan *18 artiklassa* velvollisuutta yksilöidä asiakkaan tarpeet. Jos ennen vakuutussopimuksen tekemistä on saatavilla neuvontaa, asiakkaalle olisi tarkennettava millä perusteella sitä annetaan. Tiedot olisi suhteutettava asiakkaalle aiheutuvaan taloudelliseen riskiin. Yrityksen tarjoaman neuvonnan tulisi kattaa riittävästi markkinoilla saatavia vakuutustuotteita, jos asiakkaalle ilmoitetaan neuvonnan perustuvan tasapuoliseen analyysiin.

Tietojen antamista (*16 artikla*), vakuutustuotteen myynnistä saatavia korvauksia (*17 artikla*) sekä neuvontaa ja ilman neuvontaa tapahtuvaa myyntiä (*18 artikla*) koskevien säännösten osalta jäsenvaltioilla olisi *19 artiklan* mukaisesti edelleen mahdollisuus säätää suppeammista vaatimuksista jälleenvakuutuksessa, suurten riskien tai ammattimaisen asiakkaiden kohdalla.

Ehdotuksen *21 artiklassa* on ristiinmyyntiä koskevat säännökset. Ristiinmyyntikäytännöllä tarkoitetaan vakuutuspalvelun tai tuotteen tarjoamista yhdessä toisen palvelun tai tuotteen kanssa osana myytävää pakettia, tai ehtona jonkin muun sopimuksen tai pakeitin ostamiselle. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltio ei voisi sallia ”sitomiskäytäntöä” eli sellaista kaupankäyntitapaa, jossa yhdessä myytäviä tuotteita ei ole mahdollista ostaa erikseen. Paketissa myytävien tuotteiden tarjoaminen ”niputuskäytännöllä” olisi kuitenkin sallittua, jos asiakkaalle kerrotaan mahdollisuudesta ostaa tuotteet erikseen ja näiden tuotteiden hinnoista.

EIOPA:lle ehdotetaan velvollisuutta laatia ohjeita ristiinmyyntikäytäntöjen arvioinnista ja valvonnasta.

Sijoitusvakuutustuotteisiin liittyvät kuluttajia varten asetetut lisävaatimukset (VII luku, 22—25 artiklat)

Direktiiviehdotuksen VII luku koskee sijoitusmuotoisten henkivakuutustuotteiden (sijoitusvakuutustuotteiden ja vakuutus pohjaisen PRIPS-tuotteiden eli kuluttajille suunnattujen sijoitustuotteiden) myynnin menettelytapasäännöksiä. Vakuutusedustusdirektiiviehdotuksen kanssa samanaikaisesti annettussa PRIPS-asetuksessa on annettu säännökset sijoitussidonnaisia henkivakuutustuotteita koskevasta standardoidusta tuoteinformaatiosta.

Ehdotuksen vakuutusmuotoisia sijoitustuotteita myyville vakuutusedustajille ja vakuutusyrityksille asetettuja lisävaatimuksia koskevat säännökset ovat uusia. Lisäksi näitä tuotteita koskevat ehdotuksen muiden lukuun vaatimukset vakuutustuotteiden myynnistä.

Ehdotuksen 23 artiklan mukaan jäsenvaltioiden olisi vaadittava vakuutusedustajilta ja vakuutusyrityksiltä toimia eturistiriitojen havaitsemiseksi ja ilmoitusvelvollisuutta asiakkaalle liiketoimiin mahdollisesti liittyvistä eturistiriidoista. Myyjän olisi selkeästi ilmoitettava asiakkaalle eturistiriitojen yleinen luonne tai lähteet ennen liiketoimien suorittamista asiakkaan lukuun, mikäli katsottaisiin, etteivät direktiivin yleisten säännösten soveltaminen koskien tietojen antamista sekä eturistiriitoja ja palkkiomenettelyjä ole riittävä sen varmistamiseksi, etteivät eturistiriidat haittaisi asiakkaan etua. Artiklan säännökset perustuvat MiFID II:n sääntelyyn.

Komissio voisi delegoidun säädösvallan puiteissa ehdotetun 23 artiklan mukaisesti täsmentää tarkoituksenmukaisia perusteita eturistiriitojen määrittelemiseksi. Lisäksi täsmennettäisiin toimia ja hallinnollisia järjestelyjä, joita edellytetään vakuutusedustajilta ja vakuutusyrityksiltä eturistiriitojen tunnistamisessa ja ehkäisemisessä sekä niistä ilmoittamisessa.

Ehdotuksen 24 artiklan taustalla on MiFID II:n mukaiset säännökset. Siinä asetetaan sijoitusmuotoisten henkivakuutustuotteiden osalta vaatimus, jonka mukaan vakuutusedustajien ja vakuutusyritysten olisi toimittava rehellisesti, tasapuolisesti, ammattimaisesti

ja asiakkaan edun mukaisesti parhaalla mahdollisella tavalla. Tuotteita koskevien tietojen olisi oltava asiallisia ja selkeitä eivätkä ne saa olla harhaanjohtavia.

Vakuutusyrityksen tai vakuutusedustajan tarjoamasta palvelusta olisi annettava asiakkaalle asianmukaiset tiedot ymmärrettävässä muodossa siten, että asiakas ymmärtäisi sijoitustuotteeseen sisältyvän riskin. Olisi täsmennettävä, onko annettava neuvonta riippumatonta ja perustuuko se laajempaan markkina-analyysiin sekä tarjoaako vakuutusedustaja tai vakuutusyritys asiakkaalle jatkuvaa arviointia tuotteen soveltuvuudesta. Asiakkaalle olisi myös annettava asianmukaista tietoa vakuutustuotteen sijoitusstrategiasta ja siihen liittyvistä riskeistä sekä kuluista ja liitännäisistä veloituksista.

Ehdotuksen 24 artiklassa tarkennetaan myös, milloin neuvonnan voitaisiin katsoa olevan riippumatonta. Vakuutusyritys tai vakuutusedustaja voisi ilmoittaa neuvonnan olevan riippumatonta. Tällöin sen olisi arvioitava riittävästi markkinoilla saatavilla olevia vakuutustuotteita. Riippumattoman neuvonnan ollessa kyseessä vakuutusyritys tai vakuutusedustaja ei saisi ottaa vastaan korvausta kolmannelta osapuolelta.

Ehdotuksen 25 artikla koskee soveltuvuuden ja asianmukaisuuden arviointia ja tietojen antamista asiakkaille. Jos myyntiin ei liity neuvontaa, edustajan tai yrityksen olisi pyydettävä asiakkaalta tietoja hänen kokemuksestaan ja tietämyksestään määrittääkseen sen, onko tuote asianmukainen asiakkaalle. Jos myyntiin liittyy neuvontaa, edustajan tai yrityksen olisi pyydettävä asiakkaalta tiedot hänen taloudellisesta tilanteestaan ja sijoitustavoitteistaan määrittääkseen tuotteen soveltuvuuden. Jos tuote mahdollisesti ei olekaan asianmukainen tai soveltuva, edustajan tai yrityksen olisi varoitettava asiakasta tästä. Myyjän olisi myös säilytettävä tiedot niistä ehdoista, joilla se tarjoaa palveluja asiakkaalle, ja tarjottava asiakkaalle nämä tiedot.

Komissiolle siirrettäisiin 24 ja 25 artikloissa delegoitu säädösvalta antaa toimenpiteitä, joilla täsmennettäisiin asiakkaalle tarjottavaa sijoitusmuotoista henkivakuutustuotetta koskevan palvelun luonne.

Sanktiot ja toimet (VIII luku, 26—31 artiklat)

Ehdotuksen 26 artiklan mukaan jäsenvaltioiden tulisi varmistaa, että toimivaltaiset viranomaiset määräävät tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia hallinnollisia seuraamuksia ja toimenpiteitä, jos direktiivin nojalla annettuja kansallisia säännöksiä rikotaan. Hallinnollisia seuraamuksia ja toimenpiteitä olisi sovellettava säännösten rikkomisesta kansallisen lainsäädännön nojalla vastuussa oleviin luonnollisiin henkilöihin tai oikeushenkilöihin. Toimivaltaisille viranomaisille olisi myös annettava kaikki tarvittavat tutkintavaltuudet ja niiden olisi tehtävä yhteistyötä rajat ylittävissä tapauksissa. Säännösten rikkomisesta määrätyt seuraamukset tai toimenpiteet tulisi julkaista (27 artikla).

Ehdotuksen 28 artiklassa täsmennetään tietyt säännösten rikkomiset ja edustajiin sovellettavat hallinnolliset seuraamukset, mukaan lukien säännöstä rikkoneen luonnollisen henkilön nimen julkistaminen, rekisteröinnin peruuttaminen, taloudelliset seuraamukset sekä kielto, jolla kielletäisiin johtotehtävistä vastaavia henkilöitä hoitamasta tehtäviään. Seuraamukset voisi julkaista myös ilman nimeä, jos julkistaminen aiheuttaisi suhteetonta vahinkoa osapuolille.

Ehdotuksen 29 artiklassa todetaan tekijät, jotka olisi otettava huomioon seuraamuksia, toimenpiteitä tai taloudellisten seuraamusten suuruutta määrättäessä. Seuraamusten olisi oltava suhteessa rikkomuksen vakavuuteen sekä vastuussa olevan tahon taloudelliseen asemaan. Lisäksi siinä edellytetään, että EIOPA laatii ohjeet seuraamuksista.

Säännösten rikkomisesta ilmoittamisesta annetussa 30 artiklassa edellytetään jäsenvaltioita varmistamaan, että viranomaiset luovat tehokkaat raportointijärjestelmät. Ehdotuksen 31 artiklan mukaisesti jäsenvaltioiden olisi toimitettava EIOPA:lle vuosittain tiedot kaikista hallinnollisista toimenpiteistä tai seuraamuksista. Lisäksi EIOPA velvoitettaisiin laatimaan teknisiä täytäntöönpanostandardeja tietojen toimittamismenettelystä ja muodosta.

Loppumääräykset (IX luku, 32—39 artiklat)

Ehdotuksen 32—39 artiklassa esitetään uudelleen (tarpeen mukaan ajantasaistettuna) nyt voimassa olevan direktiivin loppusäännökset, jotka koskevat direktiivin saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä ja sen voimaantuloa, aiemman lainsäädännön kumoamista sekä osoitusta kaikille jäsenvaltioille. Ehdotuksen 32 artiklaan on lisätty tietosuojasäännökset henkilötietojen käsittelyä varten. Lisäksi 33 ja 34 artiklassa vahvistetaan edellytykset, joita sovelletaan komission valtaan antaa delegoituja säädöksiä direktiivissä tarkennetulla tavalla, ja 35 artiklassa säädetään menettelystä, jonka mukaisesti komissio tarkastelee uudelleen ja arvioi direktiiviä sen voimaantulon jälkeen. Direktiiviä olisi tarkasteltava uudelleen viiden vuoden kuluttua sen voimaantulosta.

Liitteet

Liitteessä I selitetään, mitä tarkoitetaan ammattimaisilla asiakkaila. Ammattimaisella asiakkaalla tarkoitettaisiin asiakasta, jolla on riittävästi kokemusta, tietämystä ja asiantuntemusta itsenäisten päätösten tekemiseen ja niistä aiheutuvien riskien asianmukaiseen arviointiin. Liite sisältää luettelon tahoista, jotka katsottaisiin ammattimaisiksi asiakkaiksi.

Liite II koskee selittäviä asiakirjoja, joista jäsenvaltiot ja komissio ovat sopineet yhteisellä poliittisella lauselmalla. Komissio pitää asiakirjojen toimittamista perusteltuna, sillä komission olisi tarpeen vertailla, mihin eri tilanteisiin direktiivi jäsenvaltioissa johtaa. Koska vakuutusmuotoisia sijoitustuotteita koskevat lisävaatimukset edellyttävät jäsenmailta uusia toimia, komissio haluaa seurata, miten jäsenvaltiot ovat panneet kyseiset säännökset käytäntöön. Komissio on arvioinut, että selittävien asiakirjojen pyytäminen jäsenvaltioilta aiheuttaisi näille vain vähän hallinnollista rasitetta.

Ehdotuksen lopussa on säädökseen liittyvä rahoituspalvelus.



## 4 Vaikutukset Suomessa

### 4.1 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotetuilla muutoksilla olisi taloudellisia vaikutuksia sekä markkinatoimijoille että Finanssivalvonnalle. Ehdotus edellyttäisi merkittäviä muutoksia vakuutusyhtiöiden myynti- ja jakelukanavien rakenteeseen ja hallintoihin. Myyntimenettelyihin, palkitsemisrakenteisiin ja koulutusjärjestelmiin liittyvät ehdotukset aiheuttavat suuria muutoksia vakuutusyhtiöiden IT-järjestelmiin, rekistereihin ja hallintatapoihin. Ehdotus vaikuttaisi komission mukaan noin miljoonaan yritykseen Euroopassa.

Lisäksi ehdotus aiheuttaisi hallinnollisia lisäkustannuksia kansallisille valvojille, kuten Finanssivalvonnalle, sillä se sisältää uusia hallinnollisia seuraamuksia ja toimenpiteitä, joita toimivaltaiset viranomaiset määräisivät direktiivin nojalla annettujen kansallisten säännösten rikkomisesta.

### 4.2 Vaikutukset lainsäädäntöön

Direktiiviehdotuksen mukaisesta sääntelystä aiheutuisi olennaisia muutoksia erityisesti vakuutusedustuslakiin. Ehdotus sisältää myös säännöksiä, joista seuraa muutostarpeita vakuutuslainsäädäntöön (543/1994). Myös vakuutusyhtiölaissa (521/2008) on säännöksiä, joihin uudella sääntelyllä on vaikutusta. Hallinnollisia seuraamuksia koskevat ehdotukset merkitsisivät muutostarpeita Finanssivalvonnasta annettuun lakiin (878/2008).

Ehdotuksen lainsäädännöllisten vaikutusten arviointia vaikeuttaa se, että ehdotus on osa aiemmin mainittua komission antamaa laajaa lainsäädäntöpakettia, jonka eri osia valmistellaan samanaikaisesti. Pyrittäessä yhdenmukaistamaan lainsäädäntöä eri finanssivalvusektoreilla, eri lainsäädäntöinstrumenttien rinnakkaisen valmistelun keskinäistä vaikutusta samoin kuin kokonaisvaikutusta on vaikea arvioida tässä vaiheessa.

*Soveltamisala.* Direktiivin soveltamisalan laajentaminen koskemaan kaikkia vakuutus- ja jakelukanavia lisäisi eri jakelukanavien yhdenmukaista sääntelyä sekä edistäisi kuluttajansuojaa ja vakuutuspalveluja koskevien

sisämarkkinoiden toimintaa. Ehdotuksen soveltamisala kattaisi siten Suomessa voimassa olevan vakuutusedustuslain määritelmän mukaisesti vakuutusedustajat, eli vakuutusmeklarit ja asiamiehet, jotka valmistelevat tai tekevät asiakkaalleen vakuutussopimuksia tai niitä koskevia tarjouksia, sekä esittelevät tai vertailevat asiakkaalleen vakuutusratkaisuja. Soveltamisalaan on ehdotettu lisättäväksi myös vakuutusyhtiöt ja näiden edellä mainituissa tehtävissä toimivaa henkilökuntaa, sekä tietyt muut vakuutustuotteiden myyntikanavat (kuten matkatoimistot ja autovuokraamot). Lisäksi soveltamisalaan kuuluisi nettisivustojen vakuutuksenvertailupalvelut, jos nettisivuilla annetaan tietoa vakuutuksista asiakkaan valitsemien kriteerien perusteella tai jos sivustolla listataan vakuutuksia, ja asiakas voi suoraan tehdä sopimuksen prosessin loppuun. Soveltamisalaan ehdotetaan lisättäväksi myös vahinkojen ammattimainen hallinnointi ja vahingon selvittely.

Soveltamisala on rajattu vakuutusyritysten osalta henki- tai vahinkovakuutusdirektiivin mukaan toimiluvan saaneisiin yrityksiin. Suomessa TyELiä ja YELiä harjoittavat työeläkeyhtiöt ja niiden työntekijät eivät siten olisi sääntelyn piirissä johtuen poikkeuksesta henkivakuutusdirektiivin soveltamisalaan.

*Ammatilliset vaatimukset.* Ehdotus täsmen- täisi direktiivin soveltamisalaan kuuluvien toimijoiden ammatillisia vaatimuksia. Ehdotuksen mukaisesta sääntelystä seuraisi muun muassa ammatillisten vaatimusten, kuten riittävän ammatillisen kokemuksen ja taidon ulottaminen koskemaan myös vakuutusyhtiöiden myyntihenkilöstöä. Sama koskisi myös hyvän maineen vaatimusta. Ehdotuksen sanamuoto jättää nyky muodossaan epäselväksi sen, millaisia vaatimuksia edellytysten täyttämisen toteennäyttäminen vaatisi. Epäselvää on myös, mitä vakuutusyrityksen henkilöstöryhmiä vaatimukset koskisivat. Ehdotuksessa edellytetään, että vakuutus- ja jälleenvakuutusedustajien lisäksi vakuutusyritysten vakuutustoimintaa harjoittavalla henkilöstöllä ei saisi olla vakaviin omaisuus- tai talousrikoksiin liittyvää merkintää rikosrekisterissä. Rikosrekisterimerkintää koskeva edellytys tiukentaisi sääntelyä vakuutusyritysten henkilökunnan osalta Suomessa. Tähän asti on katsottu, että lähtökohtaisesti yhtiöt vastaavat

työntekijöidensä menettelyistä. Näin laajan sääntelyn tekee ongelmalliseksi myös se, että Suomessa rikosrekisteriotteen saa lähtökohtaisesti vain viranomainen tai henkilö itse ja nämäkin vain laissa säädettyissä tapauksissa, ei sen sijaan esimerkiksi työnantaja.

*Tuomioistuimen ulkopuolinen riitojen ratkaisu.* Suomessa kuluttajariitalautakunta ja vakuutuslautakunta kuuluisivat ehdotuksen mukaisen vaihtoehdoisen riidanratkaisuelimen määritelmän piiriin. Kuluttajariitalautakunnan toimintaa säännellään lailla kuluttajariitalautakunnasta (8/2007). Vakuutuslautakunnan toiminta taas perustuu Finanssialan sopimus pohjaisen asiakasorganisaation ohjesääntöön, jossa sopijapuolina ovat Kuluttajavirasto, Finanssivalvonta ja Finanssialan Keskusliitto.

Pääsääntönä on, että vain kuluttaja voi saattaa asian vireille kuluttajariitalautakunnassa. Ehdotuksen mukaisesti valittajana voisi olla myös elinkeinonharjoittaja. Näin ollen ehdotus merkitsi sitä, että Suomessa tulisi luoda uusi elin ratkaisemaan vakuutusmeklarien ja heidän asiakkaidensa välisiä vahingonkorvausriitoja silloin kuin asiakkaat eivät ole kuluttajia. Siltä osin, kun kysymyksessä on sijoitussidonnainen vakuutus, jonka osalta on esitetty vahingonkorvausvaatimus vakuutusmeklaria kohtaan, tulisi kuluttajariitalautakuntaa koskevaa lainsäädäntöä muuttaa, koska nykyisin tällaisia valituksia ei voida käsitellä vakuutus- tai kuluttajariitalautakunnassa. Vaihtoehdoisesti vakuutuslautakunnan toimivaltaa tulisi laajentaa kattamaan vakuutus edustajien ja asiakkaiden väliset vahingonkorvausriidat.

*Tiedonantösäännökset.* Ehdotuksen mukaiset uudet tiedonantösäännökset edistäisivät läpinäkyvyyttä ja eturistiriitojen välttämistä. Kaikkien jakelukanavien olisi jatkossa entistä tarkemmin tuotava esille roolinsa ja sidonnaisuutensa. Suomessa vakuutus edustus laissa on jaettu vakuutus edustajat vakuutusyhtiöiden edustajina toimiviin vakuutus asiamiehiin ja riippumattomina toimiviin vakuutusmeklaareihin. Tältä osin ehdotus seuraisi Suomen lainsäädännössä jo omaksuttua lähestymistapaa. Ehdotukseen sisältyvien tiedonantösäännösten, ja erityisesti ehdotukseen uutena tuodun neuvonnan käsitteen suhde Suomen lainsäädäntöön ja erityisesti vakuutus sopi-

muslain mukaiseen tiedonantovelvollisuuteen on kuitenkin vielä epäselvää ehdotettujen delegointisäännösten laajuuden vuoksi ja muiden samanaikaisten EU-lainsäädäntöhankkeiden takia. Lisäksi ehdotuksen mukainen, tasapuoliseen neuvontaan liittyvä säännös on ulotettu koskemaan myös vakuutusyhtiöitä, vaikka lähtökohtaisesti vakuutusyhtiö ei voi antaa tasapuoliseen eli riittävän monien markkinoilla olevien vakuutus sopimusten analyysiin perustuvaa riippumatonta neuvontaa.

Ehdotuksessa täsmennetään vähimmäistason vaatimuksia siitä, millä tavoin vakuutus edustuksesta saatavista palkkioista tulee informoida asiakkaalle. Ainoastaan vakuutus pohjaisiin sijoitustuotteisiin liittyvään riippumattomaan neuvontaan esitetään palkkionottokieltoa kolmansiin osapuoliin nähden. Muiden vakuutus tuotteiden osalta palkkionottokiellosta ei säännellä. Ehdotus sallii voimassa olevaa direktiiviä vastaavasti jäsenmaiden säätävän direktiiviä tiukempia säännöksiä kuluttajansuojasyistä. Vakuutus edustus lain 26 §:n mukaan vakuutus meklari toimii asiakkaan edustajana ja saa ottaa vastaan palkkion vain asiakkaalta.

*Ristiinmyynti.* Ehdotuksen ristiinmyyntiä koskevat säännökset seuraisivat osittain MiFID II:ta, mutta ehdotettu säännös kuitenkin poikkeaa MiFID II:sta siinä, että ehdotuksen perusteella ns. sitomiskäytännöt olisivat kiellettyjä. Tämä tarkoittaisi, että erilaisten vakuutus ten ostamisen ehdoksi ei saisi asettaa toisen vakuutus ten ostamista. Suomessa tämä saattaisi johtaa siihen, että joitain vakuutus tuotteita ei enää tarjottaisi asiakkaille, sillä yksin myytyinä niiden tarjoaminen ei olisi kannattavaa. MiFID II:n mukaan tuotteiden sitominen olisi sallittua, mutta tuotteita yhdessä myytäessä myyjän tulee ilmoittaa, jos tuotteita voi ostaa erikseen, ja lisäksi näiden tuotteiden kulut on tällöin ilmoitettava erikseen.

*Vakuutus pohjaiset sijoitustuotteet.* Ehdotus sisältää täysin uuden luvun koskien vakuutus pohjaisten sijoitustuotteiden myynnin menettelytapoja. Näillä säännöksillä pyritään erityisesti eturistiriitojen välttämiseen ja läpinäkyvyyden lisäämiseen. Luvussa säädetään myös myynnin yhteydessä tehtävästä soveltuvuus- ja tarkoituksen mukaisuus arvi-

oinnista. Luku sisältää myös riippumatonta sijoitusneuvontaa koskevan palkkionottokiellon, joka vastaa vakuutusedustuslain 26 §:n mukaista säännöstä, jonka mukaan vakuutusmeklari saa ottaa vastaan palkkion vain toimeksiantajalta.

Vakuutus pohjaisia sijoitustuotteita käsittelevän luvun säännökset noudattelevat pitkälti MiFID II:n keskeisiä myynnin menettelytapasäännöksiä. Luku liittyy myös kiinteästi samaan aikaan valmisteltavana olevaan PRIPs-asetukseen. Näitä kolmea säädösehdotusta tulisi valmistella yhtäaikaisesti ja koordinoitusti, mikä yhtenäistäisi tuotteiden myynnin menettelytapoja sekä edistäisi merkittävästi kuluttajansuojaa. Toisaalta PRIPs-tuotteita myyvien vakuutusedustajien ja -yhtiöiden olisi kuitenkin noudatettava PRIPs-tuotteita koskevien myynnin menettelytapasäännösten lisäksi ehdotuksen muiden lukujen säännöksiä, mikä loisi epätasapainoisen tilanteen eri tuotteita tarjoavien kanavien välille.

*Hallinnolliset seuraamukset.* Hallinnollisia seuraamuksia koskeviin säännöksiin ehdotetaan huomattavia laajennuksia. Säännösten rikkomisesta esitetään merkittävästi korkeampia hallinnollisia taloudellisia seuraamuksia kuin voimassa olevassa kansallisessa laissa on säädetty. Ehdotuksen perusteella olisi tehtävä muutoksia Finanssivalvonnasta annettuun lakiin. Hallinnollisista seuraamuksista annetut säännökset seuraavat pitkälti MiFID II:ta. Koska MiFID II hyväksyttäneen ennen vakuutusedustusdirektiiviä, hallinnollisia seuraamuksia koskevat säännökset ja Finanssivalvonnasta annetun lain muutostarve olisi tarkasteltava kokonaisuudessaan sen jälkeen kun MiFID II:n aiheuttamat muutokset on tehty.

Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan (mm. PeVL 17/2012 vp) katsonut, että hallinnollisen seuraamuksen määräämisessä on kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Laissa olisi täsmällisesti ja selkeästi säädettävä hallinnollisesta seuraamuksesta aiheutuvan maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista. Tämä olisi otettava huomioon arvioitaessa hallinnollisista seuraamuksista an-

nettujen säännösehdotusten muutostarpeita kansalliseen lainsäädäntöön.

## **5 Oikeusperusta ja päätöksentekomenettely**

Direktiiviehdotus koskee pääasiassa yritysten mahdollisuutta harjoittaa taloudellista toimintaa ja perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (jäljempänä SEUT) 53 artiklan 1 kohtaan ja 62 artiklaan. Ehdotus korvaa direktiivin 2002/92/EY.

## **6 Toissijaisuusperiaate**

Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti (SEUT 5 artiklan 3 kohta) EU:n tasolla olisi toteutettava toimia vain, jos jäsenvaltiot eivät voi yksin riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan ehdotetun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin EU:n tasolla. Useimmat tähän tarkistukseen sisältyvät kysymykset kuuluvat jo voimassa olevan vakuutusedustusdirektiivin soveltamisalaan. Lisäksi vakuutusedustusmarkkinat ovat kasvavassa määrin luonteeltaan rajat ylittävät. Yksinomainen kansallinen sääntely ilman yhteisiä periaatteita saattaisi heikentää sisämarkkinoiden kehitystä. Unionin tasolla toteutettava lisäharmonisointi vaikuttaa näin ollen aiheelliselta toissijaisuusperiaatteen mukaisesti. Valtioneuvosto pitää ehdotuksia toissijaisuusperiaatteen mukaisina.

## **7 Toisten jäsenvaltioiden kannat**

Toisten jäsenvaltioiden virallisia kantoja ei vielä ole.

## **8 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionin toimielimissä**

Ehdotusta on käsitelty vakuutus- ja rahoituspalvelujen EU-valmistelujaostoissa.

Komissio on esitellyt direktiiviehdotuksen neuvoston rahoituspalvelut -työryhmän kokouksessa 24.9.2012, jossa ehdotus oli käsiteltävänä ensimmäistä kertaa.

## 9 Ahvenanmaan itsehallinto

Asia kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 5 luvun 27 §:n perusteella valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

## 10 Valtioneuvoston kanta

### Yleisesti

Valtioneuvosto pitää direktiiviehdotusta lähtökohtaisesti tervetulleena ja yleisesti ottaen kannatettavana. Valtioneuvosto kannattaa komission pyrkimystä parantaa vakuutusentottajien suojaa ja varmistaa tasavertaiset toimintaedellytykset kaikkien toimijoiden kesken, jotka ovat mukana vakuutus tuotteiden myynnissä. Valtioneuvosto myös kannattaa komission tavoitetta vääristymättömästä kilpailusta, kuluttajansuojasta ja markkinoiden yhdentymisestä.

Ehdotettu sääntely perustuisi pääsääntöisesti minimiharmonisaatioon, mitä valtioneuvosto kannattaa. Tämä antaa kansalliselle lainsäätäjälle mahdollisuuden sopeuttaa EU-tason sääntely kansalliseen toimintaympäristöön.

Edellä lueteltujen tavoitteiden toteuttamiseksi valvontaviranomaisten asemaa ja toimivaltaa tulee lujittaa ja sen vuoksi valtioneuvosto kannattaa pääosin komission ehdotuksia myös toimivaltaisista viranomaisista koskevilta osin. Lisäksi valtioneuvosto katsoo, että neuvotteluissa tulee pyrkiä siihen, ettei direktiivi tarpeettomasti aiheuta toimijoille ja viranomaisille lisää hallinnollista taakkaa ja lisäkustannuksia.

### Yksittäiset kannanotot

*Soveltamisala.* Valtioneuvosto kannattaa direktiivin soveltamisalan laajentamista koskemaan kaikkia vakuutus jakelukanavia. Valtioneuvosto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että soveltamisalan olennainen laajentaminen edellyttää, että valmistelussa otetaan huomioon eri toimijoiden väliset erot ja erityispiirteet. On myös epäselvää, mikä merkitys soveltamisalan ehdotetulla laajentamisella koskemaan vahinkojen ammattimaista hallinnointia ja vahingonselvittelyä olisi.

*Ammatilliset vaatimukset.* Valtioneuvosto kannattaa yleisellä tasolla ammatillisia vaatimuksia koskevien säännösten täsmentämistä ja niiden ulottamista koskemaan direktiivin soveltamisalan muutoksen mukaisesti myös vakuutusyritysten henkilöstöä. Säännösten valmistelussa tulisi kuitenkin pyrkiä siihen, että ne ovat tarkoituksenmukaisia tavoitellun kuluttajansuojapyrkimyksen saavuttamiseksi eivätkä tarpeettomasti lisää yritysten ja valvojan hallinnollista taakkaa. Esimerkiksi luotettavuusvaatimuksen (ei rikosrekisterimerkintää) kohdistaminen vakuutusyhtiöiden ja vakuutusedustajien muuhunkin henkilöstöön kuin näiden johtoon lisää merkittävästi viranomaisten hallinnollista taakkaa.

*Tuomioistuimen ulkopuolinen riitojen ratkaisu.* Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti siihen, että EU-tason säännöksillä parannettaisiin kuluttajien mahdollisuuksia saattaa riitaisuudet vaihtoehtoisten riidanratkaisuelinten käsiteltäväksi. Neuvottelujen kuluessa olisi selvitettävä sitä vastoin vielä tarve velvoittaa jäsenvaltiot luomaan tuomioistuimen ulkopuolinen riidanratkaisumenettely myös muille kuin kuluttaja-asioille. Tulisi pyrkiä siihen, että vaihtoehtoisia riidanratkaisuelimiä koskeva uudistus toteutettaisiin hyödyntämällä mahdollisimman pitkälle nykyisiä kansallisia järjestelmiä ja vakiintuneita toimintatapoja ja tarvittaessa laajentamalla olemassa olevien järjestelmien käyttöalaa. Neuvotteluissa tulisi ottaa huomioon ADR-direktiivin<sup>7</sup> valmistelu, jotta sääntely olisi linjassa muita kuluttajariitoja koskevan ADR-menettelyn kanssa.

*Tiedonantösäännökset.* Valtioneuvosto kannattaa yleisellä tasolla ehdotuksen mukaisia eturistiriitoja ja palkkiosääntelyä koskevia tavoitteita. Tiedonantösäännösten valmistelussa tulisi pyrkiä turvaamaan mahdollisimman korkea kuluttajansuojan taso, kiinnittäen erityistä huomiota eri rahoituspalvelusektoreiden yhdenmukaiseen sääntelyyn, kuitenkin huomioiden eri jakelukanavien ja tuotteiden

<sup>7</sup> Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kuluttajariitojen vaihtoehtoisesta riidanratkaisusta ja asetuksen (EY) N:o 2006/2004 ja direktiivin 2009/22/EY muuttamisesta (ADR-direktiivi), KOM(2011) 793 lopullinen (U 3/2012 vp)

ominaispiirteet. Neuvotteluissa tulisi pyrkiä myös siihen, että ehdotusta selkeytettäisiin neuvontaa koskevien säännösten osalta ja että vakuutusyritys ei voisi antaa ehdotuksen tarkoittamaa riippumatonta neuvontaa. Valtioneuvosto pitää ehdotuksen eturistiriitoja ja tiedonantovelvollisuuksia koskevaa minimi-harmonisointiasetusta kannatettavana. Neuvotteluissa tulisi myös pyrkiä siihen, että palkkionottoa koskevia säännöksiä selkeytettäisiin.

*Ristiinmyynti.* Valtioneuvosto katsoo, että ristiinmyyntisäännöksissä tulisi pyrkiä yhdenmukaiseen sääntelyyn eri sektoreilla sekä varmistaa, ettei säännöksillä ole kielteisiä vaikutuksia erilaisten vakuutustuotteiden saatavuuteen.

*Vakuutus pohjaiset sijoitustuotteet.* Valtioneuvosto kannattaa yleisesti vakuutus pohjaisia sijoitustuotteita koskevien säännösten tuomista ehdotuksen piiriin. Erityisesti kuluttajansuojasyistä on kannatettavaa, että eri rahoitustuotteiden sääntely on horisontaalista mahdollisimman yhdenmukaisen sääntelyn takaamiseksi. Vakuutus pohjaisia sijoitustuotteita koskevien säännösten valmistelussa tuleekin pyrkiä seuraamaan erityisesti MiFID II:n valmistelun etenemistä sekä PRIPs-asetuksen valmistelua. On myös tärkeä huomioida rahoituspalvelualan eri sektoreiden ominaispiirteet valmistelussa. Erityisesti tulisi pyrkiä välttämään sääntelyn päällekkäisyyksiä ja sääntelyn epätasapainoa eri sektoreiden tuotteita koskien.

*Hallinnolliset seuraamukset.* Ehdotuksen säännösten asianmukaisen soveltamisen varmistaminen kuuluisi kansallisille viranomaisille. Säännöksillä pyritään yhdenmukaistamaan seuraamuksiin sovellettava toimintalinja koko finanssialalla, mistä johtuen säännökset seuraavat monelta osin MiFID II:n säännöksiä. Valtioneuvosto pitää tätä lähtökohtaisesti kannatettavana ottaen huomioon, että pääsääntöisesti hallinnollisista seuraamuksista annetut säännökset koskevat tällä hetkellä kaikkia finanssialan toimijoita Suomessa. Ottaen huomioon ehdotettujen seuraamusten poikkeavuus Suomessa voimassa olevista hallinnollisista seuraamuksista, valtioneuvosto suhtautuu etenkin luonnollisten henkilöiden osalta ehdotettuihin enimmäisseuraamuksiin varauksellisesti. Hallin-

nollisten seuraamusten tulisi olla suhteellisuusperiaatteen mukaisia ja oikeasuhteisia. Hallinnollisen seuraamusjärjestelmän täytäntöönpanolle ja soveltamiselle tulisi jättää riittävästi kansallista harkintavaltaa, jotta seuraamusjärjestelmä voidaan oikeasuhteisesti sovittaa kansalliseen oikeusjärjestelmään. Oikeusturvasyistä ankarimmat hallinnolliset seuraamukset olisi erityisesti luonnollisten henkilöiden osalta tarkoituksenmukaista voida saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi jo ensi asteessa. Neuvotteluissa tulisi myös pyrkiä selvittämään, voidaanko säännösten rikkomiseen soveltaa hallinnollisten seuraamusten sijasta rikosoikeudellisia seuraamuksia.

Valvontaviranomaisille ehdotettujen tutkintavaltuuksien osalta valtioneuvosto pitää osin ongelmallisena, ettei tutkintavaltuuksista ole säädetty ehdotettua kattavammin. Tutkintavaltuuksien kansalliselle täytäntöönpanolle tulisi kuitenkin jäädä riittävästi liikkumavaraa ja joustavuutta, jotta ne voitaisiin saattaa voimaan tarkoituksenmukaisesti kansallista oikeusjärjestelmää noudattaen.

*Delegoidut säädökset.* Valtioneuvosto suhtautuu ehdotuksen mukaiseen delegoituihin säädösvaltaan varauksellisesti. Delegoitua säädösvaltaa koskevat artiklat ovat nyky muodossaan hyvin yleisluonteisia ja niitä tulisi pyrkiä rajoittamaan. Jos direktiivin säännöksillä olisi vaikutusta kansallisen lainsäädännön alaan kuuluviin kysymyksiin, tulisi näistä säätää direktiivitasolla eikä komissiolle delegoidun säädösvalan puitteissa. Komissiolle esitetty delegoitu säädösvalta voi olla ongelmallinen myös ottaen huomioon ehdotuksen luonne yhdenmukaistamisen vähimmäistason varmistavana säädöksenä. Riittävien ammatillisten tietojen ja taitojen käsitettä, tarkoituksenmukaisia perusteita ammattipätevyydelle sekä ammattitaidon ylläpitämisen toteutustapaa koskien tulisi valmistelussa pyrkiä ottamaan huomioon säännösten suhteellisuus 8 artiklan muihin vaatimuksiin, ja erityisesti siihen, että vakuutus edustajalta ja yhtiön myyntihenkilöstöltä vaadittavan ammatillisen tiedon tason voisi ehdotuksen mukaan määrittellä edustajan kotijäsenvaltion lisäksi yritys itse. Samoin tulisi pyrkiä rajoittamaan eturistiriitoja sekä annettavia tietoja koskevia delegointisäännöksiä.