

U 11/2026 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2016/2341 (IORP II) ja direktiivin 2016/97 vakuutusten tarjoamisesta sekä komission ehdotuksesta yleiseurooppalaisesta yksilöllisestä eläketuotteesta annetun asetuksen 2019/1238 (PEPP) uudelleen tarkastelemisesta

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 20 päivänä marraskuuta 2025 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivien (EU) 2016/2341 ja 2016/97 muuttamisesta ammatillisia lisäeläkkeitä koskevien puitteiden osalta sekä komission ehdotuksesta yleiseurooppalaisesta yksilöllisestä eläketuotteesta annetun asetuksen uudelleen tarkastelemisesta sekä ehdotuksista laadittu muistio.

Helsingissä 12.2.2026

Sosiaaliturvaministeri Sanni Grahn-Laasonen

Neuvotteleva virkamies Outi Aalto

12.2.2026

EHDOTUS VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄKSI EDUSKUNNALLE KOMISSION EHDOTUKSESTA EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIN 2016/2341 (IROP II) JA DIREKTIIVIN 2016/97 SEKÄ KOMISSION EHDOTUKSESTA EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON YLEISEUROOPPALAISESTA YKSILÖLLISESTÄ ELÄKETUOTTEESTA ANNETUN ASETUKSEN 2019/1238 (PEPP) UUELLEEN TARKASTELEMISESTA

1 Tausta

Komissio antoi 20.11.2025 tiedonannon (COM (2025) 839 final) EU:n lisäeläkesektorin kapasiteetin vahvistamisesta eläketulojen kasvattamiseksi ja pitkäaikaisen pääoman tarjoamiseksi EU:n taloudelle. Kyseisten tavoitteiden saavuttamiseksi komissio antoi samanaikaisesti seuraavat lainsäädäntöehdotukset sekä suosituksen:

- ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivien 2016/2341 (niin sanottu IROP II) ja 2016/97 ammatillisia lisäeläkkeitä koskevien puitteiden vahvistamisen osalta (COM (2025) 842 final)

- ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yleiseurooppalaisesta yksilöllisestä eläketuotteesta annetun asetuksen (EU) 2019/1238) muuttamisesta (PEPP) (COM(2025) 840 final)

- suositus eläkkeiden seurantarjestelmistä, eläketulostauluista ja automaattisesta jäsenyydestä (C(2025) 9300 final)

Lainsäädäntöehdotukset käsitellään samassa valtioneuvoston kirjelmässä, koska komissio antoi ehdotukset samanaikaisesti ja neuvosto käsittelee ehdotuksia työryhmissä rinnakkain.

Komission säästämis- ja sijoitusunionin (SIU) mukaisesti komissio on sitoutunut edistämään ammatillisten lisäeläkkeiden markkinoiden laajentamista ja syventämistä, mikä hyödyttäisi ihmisiä ja koko unionin taloutta. Ehdotusten taustalla on Euroopan väestön ikääntyminen ja tarve varmistaa riittävät, turvatut ja kestävät eläkkeet.

IROP II-direktiivin muuttamista ehdotetaan, jotta lisäeläkelaitokset toimisivat tehokkaammin ja laajemmin ja samalla poistettaisiin investointeihin kohdistuvat tarpeettomat rajoitukset tiukemman valvonnan alaisina. Näiden toimenpiteiden tarkoituksena on auttaa vähentämään kustannuksia ja maksimoimaan kansalaisille koituva hyöty.

PEPP-tuotetta koskevan asetuksen muuttamista ehdotetaan, jotta lisättäisiin kyseisen yksilöllisen eläketuotteen houkuttelevuutta säästäjien ja rahoitusmarkkinatoimijoiden kannalta.

2 Ehdotuksen tavoite

IORP II-direktiiviehdotuksen tavoitteena on vahvistaa sekä lisäeläkkeiden kysyntää että niiden tarjontaa. Tavoitteena on lisätä avoimuutta sekä kustannusten että tuottojen osalta, vahvistaa riskienhallintakäytäntöjä ja poistaa esteitä, jotka tällä hetkellä haittaavat tehokasta sijoittamista.

Direktiiviehdotuksen muutosten tavoitteena on parantaa ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavien laitosten hallintoa ja avoimuutta sekä lisätä niiden rajat ylittävää toimintaa, koska rajat ylittävää toimintaa harjoittavia lisäeläkelaitoksia on tällä hetkellä vain vähän. Yhä useammin ammatilliset lisäeläkkeet ovat maksuperusteisia ja tulevan eläkkeen määrä voi alentua, jos riskienhallinta on riittämätöntä ja järjestelmää hallinnoidaan huonosti. Tavoitteena on vähentää sääntelyn eroavuuksia, päällekkäisiä vaatimuksia ja rajat ylittävää toimintaa kohtuuttomasti hankaloittavia menettelyitä.

Komission mukaan tietojen toimittamisessa eläkejärjestelmien jäsenille on esiintynyt huomattavia puutteita. Jäsenet eivät ole olleet tietoisia siitä, että maksuilla on merkittävä vaikutus eläkeoikeuksiin tai siitä, että eläkeoikeuksien tasoa ei ole taattu. Lisäksi direktiiviehdotuksella on tarkoitus vahvistaa eläkelaitosten roolia Euroopan unionin reaalityökaluun sijoittavina institutionaalisina sijoittajina sekä parantaa Euroopan talouden valmiuksia ohjata pitkän aikavälin säästöjä kasvua lisääviin investointeihin.

Direktiiviehdotuksen tavoitteena on vahvistaa lisäksi lisäeläkerahastojen valmiuksia tarjota riittäviä eläketuloja, toimia vakaina ja kestävästi kasvua tukevana pitkäaikaisinveitoijina sekä edistää unionin pääomamarkkinoiden kestävyttä ja syventämistä. Direktiiviehdotuksen tavoitteena on näin ollen vahvistaa omaisuusvakuudellisten eläkejärjestelmien puitteita ja parantaa jäsenten ja edunsaajien pitkän aikavälin sijoitustuloksia.

Komission asetusehdotuksen tavoitteena on parantaa PEPP-tuotteen houkuttelevuutta ja saatavuutta sekä säästäjien että palveluntarjoajien kannalta, yksinkertaistaa ja joustavoittaa sääntelyä sekä vahvistaa yksityisten säästöjen roolia EU:n pitkän aikavälin investoinneissa. Sääntelyn tarkistamisen tavoitteena on tehdä PEPP-tuotteesta aidosti eurooppalainen, kustannustehokas ja joustava pitkän aikavälin säästötuote.

Direktiivi- ja asetusmuutosten lisäksi annettussa komission suosituksessa eläkkeiden seurantarjestelmistä, eläketulostauluista ja automaattisesta jäsenyydestä suositetaan, että jäsenvaltiot ottavat käyttöön eläkkeiden seurantarjestelmän. Komission suosituksessa eläkkeiden seurantarjestelmän olisi oltava valtakunnallinen palvelu, joka on maksutta kaikkien ihmisten käytettävissä ja antaa yleiskatsauksen heidän henkilökohtaisista kertyneistä eläkeoikeuksistaan kattaen kaikki eläkejärjestelyt, joissa he ovat tai ovat olleet mukana. Eläkkeiden seurantarjestelmän olisi katettava lakisääteiset eläkkeet sekä tapauksen mukaan ammatilliset lisäeläkejärjestelmät ja yksilölliset eläketuotteet, tarvittaessa sen soveltamisalan asteittaisen laajentamisen myötä. Lisäksi henkilökohtaisen talouden suunnittelun tukemiseksi kyseisen järjestelmän olisi tarjottava ihmisille ennusteita heidän mahdollisista tulevista eläketuloistaan ottaen huomioon kaikki heidän eläkejärjestelynsä.

Komissio suosittaa jäsenvaltioille kattavien kansallisten eläketulostaulujen perustamista, jotta ne voivat seurata järjestelmällisesti ja jatkuvasti monipilaristen eläkejärjestelmiensä yleistä riittävyttä ja kestävyttä sekä eläke-eroja. Tätä varten jäsenvaltioiden olisi kerättävä ja asetettava julkisesti saataville koostettuja tietoja sekä julkisten eläkkeiden että lisäeläkkeiden vaikutuksesta eläketulojen riittävyteen ja eläkejärjestelmänsä kestävyteen.

Komission suosituksen mukaan jäsenvaltioiden olisi mahdollistettava automaattisen lisäeläkejärjestelmiin liittymisen käyttöönotto ja edistettävä sitä kansallisten olosuhteiden mukaisesti kunnioittaen samalla työmarkkinaosapuolten roolia ja riippumattomuutta. Automaattinen jäsenyys tarkoittaa sitä, että ihmiset rekisteröidään automaattisesti lisäeläkejärjestelmään ja että heille annetaan mahdollisuus kieltäytyä tai luopua jäsenyydestä tietyssä määräajassa. Automaattinen jäsenyys olisi otettava käyttöön vaarantamatta hyvin toimivien julkisten eläkejärjestelmien tai lisäeläkejärjestelmien eheyttä.

Komission suosituksessa jäsenvaltioita kannustetaan ottamaan käyttöön vero- ja muita kannustimia lisäeläketuotteiden käyttöönoton edistämiseksi ottaen samalla asianmukaisesti huomioon niiden vaikutukset julkiseen talouteen.

Jäsenvaltioita kannustetaan raportoimaan säännöllisesti suosituksen täytäntöönpanemiseksi toteutetuista toimenpiteistä seurantaprosesseilla, jotka liittyvät säästö- ja investointiunioniin, euroryhmän kehukseen, talouspolitiikan eurooppalaiseen ohjausjaksoon ja Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilariin.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

3.1 Direktiiviehdotus

IORP-direktiivi

3.1.1 Kohde, soveltamisala ja määritelmät (1–6 artiklat)

Direktiiviehdotuksen 4 artikla sisältää jäsenvaltio-optiona mahdollisuuden soveltaa direktiiviä eläke-etuuksia tarjoaviin rahastoihin laitoksiin, jotka jäävät tämän direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Jäsenvaltiot voivat päättää 2 artiklan 2 kohdan 1 a alakohdassa tarkoitettujen laitosten osalta direktiivin säännösten soveltamisesta vain siltä osin kuin soveltaminen on asetusten (EY) No 883/2004 ja (EY) 987/2009 kanssa yhteensopivaa.

3.1.2 Yleiset säännökset (7–11 artiklat)

Komission ehdotuksessa direktiiviin lisättäisiin uusi 8 a artikla, jossa säädettäisiin sijoittautumisvapaudesta ja palvelujen tarjoamisen vapaudesta.

Direktiiviehdotuksessa 9 artiklaa muutettaisiin niin, että toimivaltaisen viranomaisen olisi myönnettävä lisäeläkelaitoksille toimilupa, johon sisältyy toiminnan vakauden arviointi ja liiketoimintasuunnitelman laatiminen. Lisäksi uudella 9 a artiklalla varmistettaisiin, että lisäeläkelaitokset voivat hoitaa erilaisia eläkejärjestelmiä, mukaan lukien sellaisia, joilla on erilaiset sijoituspolitiikat.

Direktiivin 10 artiklaa muutettaisiin siten, että vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen (EIOPA) voisi antaa ohjeita lisäeläkelaitosten toimiluvan osana tehtävästä vakauden arvioinnista sekä osastoissa II ja III säädetyistä vaatimuksista.

Ehdotuksen 11 ja 11 a artiklojen muutosten tarkoituksena on virtaviivaistaa ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavien laitosten rajat ylittäviä menettelyjä ottamalla käyttöön selkeämmät aikataulut, yksinkertaistetun ilmoitusprosessin olemassa olevien rajat ylittävien toimintojen laajentamiseksi samassa vastaanottavassa jäsenvaltiossa ja parantamalla toimivaltaisten viranomaisten välistä koordinaatiota.

Direktiivin 11 artiklaa muutettaisiin siten, että jos vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaisella viranomaisella on syytä katsoa, että sen alueella toimintaa harjoittava lisäeläkelaitos ei täytä vastaanottavan jäsenvaltion eläkejärjestelmän alaan liittyviä sosiaali- ja työoikeudellisia vaatimuksia, vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen on ilmoitettava asiasta välittömästi kotijäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle. Kotijäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen on yhteistyössä vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen kanssa toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että lisäeläkelaitos lopettaa todetun rikkomuksen.

Direktiivin 11 artiklaan lisättäisiin muun muassa alakohta siitä, että kotijäsenvaltion tai vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen voi saattaa asian vakuutus- ja lisäeläkeviranomaisen (EIOPA) käsiteltäväksi ja pyytää apua asetuksen (EU) No 1094/2010 artiklan 19 (Toimivaltaiten viranomaisten välisten erimielisyyksien ratkaiseminen rajojen ylittävissä tilanteissa) mukaisesti.

3.1.3 Rajat ylittävät menettelyt ja vastuuvulkaa koskeva sääntely (12–15 artiklat)

Direktiivin 12 artiklan muutos varmistaisi IORP-eläkejärjestelmien välisiä siirtoja koskevaa hallinnollista sääntelyä ja vähentäisi siten kohtuuttomia esteitä järjestelmien yhdistämiselle ja skaalaamiselle sekä varmistaisi samalla jäsenten ja edunsaajien riittävän suojan.

Direktiivin 14 artiklassa säädettäisiin, että toimivaltaisilla viranomaisilla olisi valtuudet sallia, jos lisäeläkelaitoksen varat ovat vakuutusteknisen vastuuvulcan kattamiseen riittämättömät kansallisessa lainsäädännössä määritellyn rajoitetun ajan, joka ei missään tapauksessa saisi ylittää kymmentä vuotta ja poistettaisiin rajat ylittäviä ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavia laitoksia koskevat lisävaatimukset.

3.1.4 Omat varat ja solvenssimarginaali (16–19 artiklat)

Direktiivin 16 artiklaa muutettaisiin siten, että jäsenvaltioiden on vaadittava, että jokaisella niiden alueella toimiluvan saaneella 15 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla lisäeläkelaitoksella on koko liiketoimintansa osalta jatkuvasti riittävä käytettävissä oleva solvenssimarginaali, joka vastaa vähintään tämän direktiivin vaatimuksia, jotta voidaan varmistaa ammatillisten lisäeläkkeiden tarjonnan ja kansallisen lainsäädännön salliessa henkilökohtaisen eläköitymisen näkymän kestävyys pitkällä aikavälillä.

Direktiivin 17 artiklassa annettaisiin komissiolle mahdollisuus antaa delegoituja säädöksiä toiminnan perusteista ja vakavaraisuudesta vaaditun solvenssimarginaalin lukujen ja prosenttiosuuksien muuttamiseksi markkinakehitykseen mukautumiseksi.

Uudessa 18 a artiklassa edellytettäisiin, että lisäeläkelaitokset, joihin ei sovelleta riskiperusteisia omien varojen vaatimuksia ja joissa työnantajalla ei ole lisämaksuvelvollisuutta, ja jotka takaavat biometrisiä riskejä tai takuita, suorittavat stressitestin vähintään joka kolmas vuosi arvioiden kykyään täyttää velvoitteensa epäsuotuisissa markkina- ja väestöskenaarioissa. Toimivaltaiset viranomaiset voisivat vaatia useammin suoritettavia testejä, jos haavoittuvuuksia havaitaan. Säännöksessä täsmennettäisiin vakiomuotoiset stressiskenaariot ja annettaisiin jäsenvaltioille mahdollisuus asettaa pidempiä ennustehorisontteja tai ankarampia oletuksia. Artiklassa säädettäisiin myös, että jos stressitestien tulokset osoittavat riittämättömiä varoja tai käytettävissä olevia solvenssimarginaaleja, lisäeläkelaitosten on toimitettava korjaavia toimenpiteitä sisältävä lähentymissuunnitelma. Lopulta toimivaltaiset viranomaiset voisivat vaatia korkeampia solvenssimarginaaleja, jos suunnitelma ei ole uskottava tai sitä ei ole toimitettu.

Direktiivin 19 artiklassa vahvistettaisiin varovaisen henkilön periaatteeseen perustuvaa huolellisen sijoittajan periaatetta. Lisäeläkelaitosten olisi otettava sijoituspäätöksissään huomioon Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2019/2088) 2 artiklan 22 kohdassa määritellyt kestävyysriskit. Varat olisi sijoitettava pääasiassa säännellyille markkinoille, monenkeskiseen kaupankäyntijärjestelmään osakkeille (MTF) tai organisoituun kaupankäyntijärjestelmään pääasiassa korko-, johdannais- ja strukturoiduille tuotteille (OTF).

Artiklaan lisättäisiin 1a-1d kohdat, joiden mukaan jäsenvaltioiden olisi edellytettävä, että lisäeläkelaitokset sijoittavat koko sijoitussalkun osalta ainoastaan varoihin ja välineisiin, joiden riskit asianomainen lisäeläkelaitos kykenee asianmukaisesti tunnistamaan, mittaamaan, seuraamaan, hallitsemaan, valvomaan ja raportoimaan ja ottamaan asianmukaisesti huomioon arvioidessaan kokonaisrahoitustarpeitaan sekä jäsenilleen ja edunsaajilleen aiheutuvia riskejä 28 artiklan mukaisesti.

Vakuutusteknisen vastuuvelan kattamiseksi pidettävät varat olisi sijoitettava myös tavalla, joka sopii yhteen lisäeläkelaitoksen ottamien velkojen luonteeseen ja keston kanssa.

Jäsenvaltioiden olisi lisäksi edellytettävä, että lisäeläkelaitosten sijoituspäätöksissä otetaan huomioon jäsenten ja edunsaajien kestävyysmieltymykset, jos lisäeläkelaitokset pystyvät mittaamaan nämä jäsenmieltymykset ja siinä määrin kuin nämä mieltymykset ovat 1 kohdassa vahvistettujen sijoitusperiaatteiden mukaisia.

Jäsenvaltiot voisivat antaa toimivaltaiselle viranomaiselle valtuudet vahvistaa alueellaan toimiluvan saaneiden lisäeläkelaitosten osalta tarkempia sääntöjä, jos ne ovat perusteltuja.

Tiettyjä säännöksiä sovellettaisiin vain, jos jäsenet ja edunsaajat kantavat sijoitusriskin. Tällaisissa tapauksissa lisäeläkelaitoksia ei kuitenkaan estetä a) sijoittamasta enintään 70 prosenttia vakuutusteknisen vastuuvelan kattamista varoista tai koko salkusta järjestelmiin, joissa jäsenet kantavat sijoitusriskit osakkeisiin, osakkeina käsiteltäviin jälkimarkkinakelpoisiin arvopapereihin ja kaupankäynnin kohteeksi säännellyillä markkinoilla taikka monenkeskisten kaupankäyntijärjestelmien tai organisoitujen kaupankäyntijärjestelmien välityksellä otettuihin yritysjoukkovelkakirjoihin, ja päättää näiden arvopaperien suhteellisesta painoarvosta sijoitussalkussaan; b) sijoittamasta enintään 30 prosenttia vakuutusteknisen vastuuvelan kattavista varoista muihin valuuttoihin kuin niihin, joissa velat ilmaistaan; c) sijoittamasta instrumentteihin, joilla on pitkän aikavälin sijoitushorisontti ja joilla ei käydä kauppaa säännellyillä markkinoilla, monenkeskisissä kaupankäyntijärjestelmissä tai organisoiduissa kaupankäyntijärjestelmissä; d) sijoittamasta Euroopan strategisten investointien rahaston, eurooppalaisten pitkän aikavälin sijoitusrahastojen, eurooppalaisten yhteiskunnalliseen yrittäjyyteen erikoistuneiden rahastojen ja eurooppalaisten riskipääomarahastojen puitteissa myönnettyihin tai Euroopan investointipankin takaamiin välineisiin.

3.1.5 Hallintojärjestelmä (21–24 artiklat)

Direktiiviehdotuksen artiklan 21 muutosten mukaan lisäeläkelaitoksilla olisi oltava käytössään tehokas hallinto, jolla varmistetaan toiminnan tehokas hallinnointi. Hallintojärjestelmällä on varmistettava, että ympäristö-, sosiaali- ja hallintoasiat (ESG) otetaan huomioon sijoitusvaroja koskevissa sijoituspäätöksissä.

Direktiivin 21 artiklan mukaan hallintojärjestelmän tulisi sisältää tehokas mekanismi eturistiriitojen hallitsemiseksi ja vaatimustenmukaisuuden valvontatoiminto (compliance-toiminto). Lisäeläkelaitosten on laadittava kirjalliset toimintaperiaatteet ja sovellettava niitä

riskienhallinnan, sisäisen valvonnan, sisäisen tarkastuksen, palkitsemisen ja jos tarpeen, vakuutusmatemaattiseen toimintoon sekä ulkoistettuihin toimintoihin.

Lisäeläkelaitosten ja niiden nimitysvaliokuntien olisi sitouduttava laajasti erilaisiin ominaisuuksiin ja pätevyyskseen ja taata tasapainoinen naisten ja miesten edustus, kun jäseniä valitaan hallinto- tai valvontaelimiin. Lisäeläkelaitosten olisi julkistettava vuosittaisissa raporteissa tavoite tasapuolisesta edustuksesta ja miten aliedustetun sukupuolen edustusta johdossa tai valvontaelimessä lisätään.

Direktiiviehdotuksen 22 artikla tiukentaisi hallinnon jäseniin liittyviä sopivuutta ja luotettavuutta koskevia vaatimuksia. Hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenten pätevyyden, tietämyksen ja kokemuksen olisi edelleen oltava kollegiaalisesti riittävät, jotta he voivat suorittaa tehtävänsä tehokkaasti. Sitä vastoin vaatimuksia tiukennetaan niiden henkilöiden osalta, jotka tosiasiallisesti johtavat lisäeläkelaitosta, ja heidän on henkilökohtaisesti täytettävä vaaditut sopivuutta ja luotettavuutta koskevat vaatimukset.

3.1.6 Eläkelaitoksen toiminnot (25–30 artiklat)

Lisäeläkelaitoksilla tulee olla riskienhallintatoiminto, sisäisen tarkastuksen toiminto ja tarvittaessa aktuaaritoiminto.

Direktiiviehdotuksen 26 artiklan mukaan sisäisen tarkastuksen havainnot ja suositukset olisi raportoitava hallinto-, johto- tai valvontaelimelle, jonka on määritettävä kunkin havainnon ja suosituksen johdosta toteutettavat asianmukaiset toimenpiteet ja varmistettava niiden tehokas täytäntöönpano.

Direktiivin 28 artiklan muutoksella varmistettaisiin, että lisäeläkelaitokset laativat kirjallisen omaa riskinarviointia koskevan toimintaperiaatteen, joka sisältää arvioinnin suorittamiseen liittyvät prosessit ja menettelyt sekä arvioinnin tiheyden ja menetelmät.

Direktiivin 30 artiklassa edellytettäisiin, että sijoituspolitiikan periaatteita koskevassa selvityksessä esitettäisiin selkeästi kunkin järjestelmän eläketulotavoitteiden kanssa yhdenmukaiset sijoitustavoitteet ja määritettäisiin toleranssit varojen allokaatio- ja tuottotavoitteista poikkeamille OECD:n yksityisten eläkkeiden sääntelyn peruseriaatteiden ja niiden täytäntöönpano-ohjeiden mukaisesti.

3.1.7 Säilytysyhteisö ja eläkkeestä annettavat tiedot (33–44 artiklat)

Direktiivin 33 artiklan muutoksella varmistettaisiin, että eläkejärjestelmissä, joissa jäsenet ja edunsaajat kantavat sijoitusriskin kokonaan, varojen säilytystä ja valvontavelvollisuuksia vahvistetaan.

Kotijäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen olisi vaadittava, että lisäeläkelaitos nimeää yhden säilytysyhteisön eläkejärjestelmää kohden varojen säilyttämistä ja valvontatehtäviä varten 34 ja 35 artiklan mukaisesti, tai jos lisäeläkelaitos itse säilyttää varat 34 artiklan 2 kohdan mukaisesti, vaadittava, että lisäeläkelaitoksella on uskottu mies, joka hoitaa valvontatehtäviä 35 artiklan mukaisesti ja joka ilmoitetaan toimivaltaiselle viranomaiselle. Niiden eläkejärjestelmien osalta, joissa jäsenet ja edunsaajat eivät täysin vastaa sijoitusriskistä, kotijäsenvaltio voi vaatia, että lisäeläkelaitos nimeää yhden säilytysyhteisön eläkejärjestelmää kohti varojen säilyttämistä tai varojen säilyttämistä ja valvontatehtäviä varten 34 ja 35 artiklan mukaisesti.

Direktiivin 36–44 artiklojen muutoksilla vahvistettaisiin jäsenille ja edunsaajille annettavia tietoja kertymis- ja maksatusvaiheissa.

Uudessa 37 a artiklassa edellytettäisiin, että jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että jos käytössä on eläkkeiden seurantarjestelmiä, ne kattavat myös lisäeläkelaitosten hallinnoimat eläkeoikeudet. Lisäeläkelaitosten tulisi toimittaa eläkkeiden seurantarjestelmille kaikki tarvittavat tiedot, jotta jäsenet ja edunsaajat saavat kattavan, luotettavan ja ajantasaisen yleiskuvan ammatillisista ja henkilökohtaisista eläkeoikeuksistaan, jos lisäeläkelaitos hallinnoi näitä oikeuksia.

Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että tiedot toimitetaan standardoidussa, koneluettavassa ja yhteentoimivassa muodossa, jotta eläkkeiden seurantarjestelmät voisivat koota tiedot kertyneistä oikeuksista, kertyneestä pääomasta ja arvioituista eduista johdonmukaisella ja vertailukelpoisella tavalla.

Lisäeläkelaitokset olisivat vastuussa toimitettujen tietojen täydellisyydestä ja tarkkuudesta sekä kaikkien tässä artiklassa säädettyjen tiedonantovelvollisuuksien täyttämisestä. Toimivaltaiset viranomaiset seuraisivat ja valvoisivat tämän artiklan noudattamista, ja toteuttaisivat korjaavia toimenpiteitä, jos lisäeläkelaitokset eivät toimittaisi täydellisiä, tarkkoja tai oikea-aikaisia tietoja.

Eläkkeiden seurantarjestelmiin toimitettavien tietojen muodon ja rakenteen olisi oltava yhdenmukainen 38 artiklan nojalla annetussa delegoidussa asetuksessa säädetyn muodon ja rakenteen kanssa. EIOPA laatisi kuluttajatestauksen ja toimialatestauksen jälkeen teknisten sääntelystandardien luonnokset, jotka komissio hyväksyisi. Niissä täsmennettäisiin yksityiskohtaiset tiedot 38–40 artiklassa tarkoitettujen tietojen esittämisestä. Myös 38 artiklaa itsessään ehdotetaan muutettavaksi lisäeläkeotetta koskien.

Uusi 41 a artikla koskisi tietoja, jotka on annettava, jos tulokset ovat puutteellisia eli lisäeläkelaitos alisuoriutuu. Lisäeläkelaitosten olisi seurattava säännöllisesti suorituskyykyään toimivaltaisten viranomaisten 4 kohdan mukaisesti vahvistamien vertailuarvojen perusteella. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että jos lisäeläkelaitos havaitsee, että sen suoritus poikkeaa olennaisesti sovellettavasta vertailuarvosta, se ilmoittaa asiasta viipymättä toimivaltaiselle viranomaiselle ja esittää todisteet siitä, että järjestelmän kustannukset ja maksut ovat perusteltuja ja oikeasuhteisia ja että järjestelmä on jäsentensä ja edunsaajien riskinsietokyvyn mukainen.

Jos toimivaltainen viranomainen toteaa, että todisteet siitä, että järjestelmän kustannukset ja maksut eivät ole perusteltuja ja oikeasuhteisia tai että järjestelmä ei ole jäsentensä ja edunsaajien riskinsietokyvyn mukainen tai että alisuoriutumista on tapahtunut vähintään kolme vuotta, lisäeläkelaitoksen on ilmoitettava tästä tilanteesta viipymättä jäsenilleen ja edunsaajilleen selkeällä, oikeudenmukaisella ja ymmärrettävällä tavalla. Toimivaltaisen viranomaisen olisi laadittava selkeät, objektiiviset ja avoimet vertailuarvot suorituskyyvyn alittavuuden arvioimiseksi, mukaan lukien hallinto-, investointi- ja transaktiokustannukset, brutto- ja nettosijoitustuotot sekä rahoitustulokset tiettyinä ajanjaksoina.

Direktiiviehdotuksessa direktiiviin lisättävä 44 a artikla asettaisi huolellisuusvelvollisuuden lisäeläkelaitokselle. Direktiiviehdotuksen 44 b artiklassa edellytettäisiin, että lisäeläkelaitos tarkastelisi ja tarvittaessa mukauttaisi säännöllisesti eläkejärjestelmän rakennetta, suunnittelua ja toteutusta ottaen huomioon mahdolliset olennaiset kehitykset varmistaakseen, että järjestelmä pysyy asianmukaisena ja yhdenmukaisena jäsenten ja edunsaajien tarpeiden, ominaisuuksien ja riskiprofiilin kanssa tavalla, joka on oikeasuhtainen järjestelmän luonteeseen, laajuuteen ja

monimutkaisuuteen nähden. Artiklan 44 c mukaan jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että lisäeläkelaitokset ilmoittavat mahdollisen valituksen tekeville jäsenille ja edunsaajille vähintään yhdestä vaihtoehtoisesta riidanratkaisuelimestä (ADR), joka on toimivaltainen käsittelemään jäsenten oikeuksia ja velvollisuuksia koskevia riitoja. Lisäksi 44 d artiklassa edellytettäisiin, että lisäeläkelaitokset ottavat käyttöön tehokkaat valitusten käsittelymenettelyt, ja että jäsenvaltiot varmistavat, että käytettävissä on riittäviä, riippumattomia ja puolueettomia riitojenratkaisuelimiä, myös rajat ylittävissä tapauksissa.

3.1.8 Valvonta (45–55 artiklat)

Artiklat 45–51 vahvistaisivat valvontaa ja lisäisivät toimivaltaisten viranomaisten valtuuksia. Uudella 49 a artiklalla otettaisiin käyttöön säännöllinen valvontadialogi, jonka tarkoituksena olisi kannustaa strategiseen pohdintaan lisäeläkelaitoksen pitkän aikavälin suoriutumisen riittävydestä, tehokkuudesta ja kestävydestä.

Direktiiviehdotuksessa muutettaisiin 50 artiklaa valvovan viranomaisen tietojen saantiin liittyvien tietojen osalta. Tämän artiklan yhdenmukaisten soveltamisedellytysten varmistamiseksi EIOPA laatisi teknisiä täytäntöönpanostandardien luonnoksia menettelyistä, malleista ja malleista, joissa tarvittaessa erotetaan ammatilliset ja henkilökohtaiset eläkkeet toisistaan. Komissiolle siirrettäisiin valta hyväksyä tekniset täytäntöönpanostandardit.

Direktiiviehdotuksessa lisättäisiin uusi 50 a artikla, joka koskee ulkoistettujen toimintojen valvontaa. Uusi 55 a artikla koskisi valvovien viranomaisten yhteistyöalustoja ja uudessa 64 a artiklassa säädettäisiin toimivallan siirtämisestä komissiolle.

Direktiivi vakuutusten tarjoamisesta

3.1.9 Määritelmät

Direktiivin 2 artiklaan ehdotetaan lisättäväksi uudet kohdat koskien yleiseurooppalaista yksilöllistä eläketuotetta (PEPP-tuote) ja eläkkeiden seurantajärjestelmää.

3.1.10 Eläkkeiden seurantajärjestelmä

Direktiiviin ehdotetaan lisättäväksi uusi 22 a artikla eläkkeiden seurantajärjestelmistä. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että jos käytössä on eläkkeiden seurantajärjestelmiä, ne kattavat vakuutusyritysten ja vakuutusedustajien hallinnoimat eläkeoikeudet. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että vakuutusyritykset ja vakuutusedustajat toimittavat eläkkeiden seurantajärjestelmiin kaikki tarvittavat tiedot, jotta asiakkaat saavat kattavan, luotettavan ja ajantasaisen yleiskuvan heidän henkilökohtaisista ja ammatillisista eläkeoikeuksistaan, sikäli kuin nämä oikeudet johtuvat ammatillisista eläkejärjestelyistä tai vakuutusyritysten tai vakuutusedustajien tarjoamista tai jakelemista henkilökohtaisista eläketuotteista.

3.2 Asetusehdotus

3.2.1 Yleiset säännökset ja määritelmät (1–6 artiklat)

Asetuksen 1 luvussa ehdotetaan uusia määritelmiä kuten itsenäinen neuvonta ja elämänkaari-investointistrategia. Määritelmien tarkoituksena on selventää odotuksia tuotteen tarjoajille ja tukea yhtenäistä implementointia jäsenvaltioissa.

Asetuksen 3 artiklassa todetaan verokohtelusta, että PEPP-tuotteita tulisi kohdella verotuksellisesti yhtä edullisesti ja verrannollisesti muihin yksilöllisiin eläkevakuutuksiin.

Asetuksen 6 artiklan mukaan rekisteröintiprosessia täsmennetään siten, että hakijoiden on osoitettava kykynsä toimittaa vastinetta rahalle osana rekisteröintiprosessia. Jos hakemus on puutteellinen, hakijalle annetaan 15 arkipäivää aikaa antaa puuttuvat tiedot.

3.2.2 PEPP-sopimusten rekisteröinti, siirrettävyys ja tuotehallinta (8–25 artiklat)

Asetuksen 8 artiklassa edellytettäisiin, että PEPP-tarjoaja ilmoittaa viipymättä PEPP-säästäjille rekisteristä poistamista koskevasta päätöksestä ja siihen liittyvistä vaihtoehdoista, mukaan lukien mahdollisuus vaihtaa kertynyt pääoma toiselle PEPP-tarjoajalle tai siirtää ne toiseen yksilölliseen eläketuotteeseen. Molemmissa tapauksissa siirron tulee tapahtua viivytyksettä ja ilman kustannuksia.

Muutoksilla 13 artiklaan laajennettaisiin EIOPA:n ylläpitämän keskitetyn tietokannan soveltamisala kattamaan historialliset tiedot kuluista, suorituskyvystä ja yhteenvedon riski-indikaattorista.

Ehdotuksessa 18 artiklasta poistettaisiin vähintään kahden alatilin avaamista koskeva vaatimus ja siten yksinkertaistettaisiin PEPP-tarjoajien tilien hallintaa.

Asetuksen 25 artiklan tuotehallintavaatimuksiin ehdotetaan lisäystä vastinetta rahalle-periaatteen osalta. Tuotteen hyväksyntämenettelyn olisi oltava oikeasuhteinen ja sopiva PEPP-tuotteen luonteen kannalta, ja siihen olisi sisällyttävä kannattavuusarvointi, joka tuotteen suunnittelu- ja hyväksymisprosessin alkuvaiheessa perustuu kohtuullisiin ennusteisiin ja oletuksiin, jotka heijastavat uskottavia odotuksia. Viranomaiset valvoisivat periaatteen noudattamista. Jos tulokset olisivat puutteellisia, PEPP-tarjoajien olisi osoitettava, että niiden kustannukset ja maksut ovat perusteltuja ja oikeasuhtaisia. Valvojat voisivat vaatia myös korjaavia toimenpiteitä. Ääritapauksessa valvoja voi poistaa PEPP-toimijan rekisteristä. Komissiolle annettaisiin valta täydentää asetusta delegoidulla säädöksellä, jossa määriteltäisiin menetelmät, joilla valvontavertailuarvoja kehitetään suhteessa PEPP-tuotteisiin.

3.2.3 PEPP-tuotteiden tarjoaminen ja tuotteista annettavat tiedot (28–36 artiklat)

Asetusehdotuksessa 28 artiklaa muutettaisiin siten, että PEPP-tuotteesta annettavaan avaintietoesitteeseen lisätään automaattisesti liittyvät PEPP-tuotteet sekä päivitetään vastaamaan uudistetun PEPP-perustuotteen ominaisuuksia. Vertailtavuuden varmistamiseksi ehdotuksen mukaisesti olisi julkistettava rahamääräiset ja prosentuaaliset kokonaiskustannukset, joilla osoitetaan investoinnin kokonaiskustannukset viimeisen 12 kuukauden ajalta ja arvio vaikutuksista lopullisen pääoman kustannuksista. Lisäksi ehdotuksessa edellytetään, että soveltuvin osin pääomatakaukseen liittyvät kustannukset ilmoitetaan selkeästi ja erikseen.

PEPP-perustuotteen osalta lisättäisiin maininta, että PEPP-perustuotteessa sovelletaan elinkaari-investointistrategiaa ja räätälöidyn PEPP-tuotteen osalta, että PEPP-tuotteeseen sovelletaan riskienvähentämistekniikkaa, joka on kuvattava.

Neuvontaa koskevaa artiklaa 34 ehdotetaan muutettavaksi siten, että PEPP-tarjoajien tai -jakelijoiden olisi tarjottava mahdollisille PEPP-säästäjille suositeltujen tuotteiden hyötyennusteet, kustannukset ja suorituskyykyä koskevat vertailutiedot, jotka ovat julkisesti saatavilla EIOPAn ylläpitämästä keskitetystä tietokannasta.

Ehdotuksessa selvennetään, että perus PEPP-tuotteen osalta ei vaadittaisi neuvoja. Jos neuvontaa annetaan säästäjän pyynnöstä, olisi sen oltava riippumatonta. Omaehtoinen neuvonta PEPP-perustuotteen osalta ei edellyttäisi säästäjän tietojen tai asiantuntemuksen arviointia. Tämä olisi linjassa vähittäissijoittajien suojaa koskevan sääntelyn kanssa.

Ehdotuksessa 36 artiklan mukaisen PEPP-etuuslaskelman sisältöä muutettaisiin siten, että se kattaisi kaikki kustannukset (sekä rahalliset että ja prosentuaaliset ehdot) edelliseltä 12 kuukaudelta ja koko sopimuskaudelta. Ehdotuksessa edellytetään myös, että PEPP-etuusotteesta kävisi ilmi EIOPAn keskitetyn tietokannan olemassaolo PEPP-ohjelmien kustannusten ja tulosten vertailua varten.

3.2.4 Varhaiseläke- ja kasautumistiedot (38 ja 60 artiklat)

Varhaiseläkkeen ja kumuloinnin aikana toimitettavien tietojen soveltamisalaa selkeytettäisiin ja tehostettaisiin. Ehdotus sisältää myös vaatimuksen kaikille PEPP-palvelujen tarjoajille (ei vain PEPP-perustuotteen) tarjota henkilökohtaista neuvoa eläkesuunnitteluun.

3.2.5 PEPP-sijoitussäännöt (41 artikla)

Varovaisuussääntö korvattaisiin varovaisuusperiaatteella, jossa nimenomaisesti edellytetään ESG-riskien huomioiminen ja sijoituspäätösten pitkän aikavälin vaikutukset. Varojen on oltava sijoitettuna pääasiassa säännellyn markkinan lisäksi monenkeskisiin tai organisoituihin kaupankäyntimahdollisuuksiin.

3.2.6 Erilaiset PEPP-tuotteet (4, 28, 33, 39 a, 42, 46, 47, 57 artiklat)

PEPP-tarjoajien ei tarvitsisi enää tarjota PEPP-perustuotetta tarjotessaan kehittyneempiä PEPP-tuotteita. Erilaisten PEPP-tuotteiden määrälle ei ole rajoituksia.

PEPP-perustuotteen olisi perustuttava elinkaari-investointistrategiaan, jossa sijoitusten riskitasoa mukautetaan säästäjän iän mukaan. Tämän strategian keskeiset laadulliset piirteet on määritelty ehdotuksessa. Muun kuin käteisinvestointien on oltava vähintään 95 prosenttia 25 artiklan 4 kohdan a alakohdassa luetelluissa rahoitusvälineissä, kohdat (i- iv), direktiivi 2014/65/EU.

Ehdotuksessa edellytetään, että räätälöidyillä PEPP-tuotteilla, kuten PEPP-perustuotteilla, varmistetaan asianmukainen PEPP-säästäjien suojan taso. Tällainen suoja voitaisiin kuitenkin saavuttaa laajemmilla riskinhallintatekniikoilla mieluummin kuin rajoittamalla elinkaari-investointistrategiaan.

Kumottavaksi ehdotetaan useita delegoidun asetuksen (EU) 2021/473 säännöksiä uuden kehikon mukaisesti.

Työpaikan PEPP-tuotteiden osalta ehdotetaan (artiklat 33, 39 a, 47 ja 57), että jäsenvaltiot eivät saisi estää työnantajan maksuja PEPP-tuotteisiin eikä automaattista liittymistä, ottaen huomioon kansallinen sosiaali- ja työolainsäädäntö.

Työnantajan olisi viipymättä välitettävä keskeiset tiedot, avaintietolomake mukaan lukien, työntekijöiden automaattisen liittymisen tilanteissa. Työpaikan PEPP-etuusselvityksiin olisi sisällytettävä myös työnantajamaksuja ja kumulatiivisia kustannuksia koskevat tiedot.

3.2.7 Eläkkeiden seurantarjestelmät ja palveluntarjoajan vaihtaminen (51 a, 56 a ja 56 b artiklat)

PEPP-tarjoajien ja -jakelijoiden olisi toimitettava kaikki tarvittavat tiedot eläkeseurantarjestelmään standardisoidussa ja yhteen toimivassa muodossa. Järjestelmien tulisi mahdollistaa tiedot kertyneistä arvoista, kertyneistä oikeuksista ja arvioituista hyödyistä. PEPP-palveluntarjoajat vastaavat täysin tietojen tarkkuudesta.

Artiklojen 56 a ja 56 b muutoksilla on tarkoitus varmistaa, että PEPP-säästäjillä olisi oikeus siirtää säästönsä toiseen PEPP-tuotteeseen tai kansalliseen henkilökohtaiseen eläketuotteeseen viipymättä tai kustannuksitta, jos säästäjän oma PEPP-tuote on poistettu rekisteristä. Jäsenvaltioiden olisi estettävä tällaisia siirtoja syrjivät esteet.

3.2.8 Valvonta

Valvontavalvontuuksia tarkennettaisiin artikloissa 63–65. Toimivaltaiset viranomaiset voisivat kieltää tai rajoittaa PEPP-tuotteen jakelua, jos niiden osalta jatkuvasti epäonnistutaan tuottamaan vastinetta rahalle.

EIOPA voisi puuttua asiaan suoraan tietyissä tapauksissa. EIOPA voisi myös perustaa yhteistyöalustoja, ratkaista erimielisyyksiä tai pyytää yhteisiä tarkastuksia PEPP-säästäjien intressissä.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

4.1 Oikeusperusta

Direktiiviehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 53 ja 62 artiklaan sekä 114 artiklan 1 kohtaan, jotka mahdollistavat vakuutustoiminnan aloittamisen ja harjoittamisen EU:n sisämarkkinoilla.

Säädöksen asianmukainen oikeusperusta määritellään sen tarkoituksen ja sisällön perusteella. Lähtökohtaisesti tulisi käyttää vain yhtä säädöksen pääasiallisen tarkoituksen ja sisällön perusteella valittua oikeusperustaa. Useamman oikeusperustan käyttäminen vaikuttaa kuitenkin direktiiviehdotuksen kohdalla perustellulta, koska sillä on useampi samanaikainen tarkoitus ja useita osatekijöitä, joista mikään ei vaikuttaisi olevan toiseen nähden toisarvoinen ja välillinen.

Useamman oikeusperustan käyttäminen edellyttää lisäksi yhdenmukaista päätöksentekomenettelyä neuvostossa. Tämä edellytys täyttyy, sillä ehdotettujen oikeusperustojen nojalla neuvosto tekee ratkaisunsa määräenemmistöllä. Valtioneuvosto huomioi myöskin, että oikeusperustojen käsittelymenettelyt ovat yhteensopivat (tavallinen lainsäätämisyjärjestys).

Näin ollen valtioneuvosto katsoo, että direktiiviehdotuksen oikeusperusta on asianmukainen.

Asetusehdotuksen oikeusperustana on SEUT 114 artikla, jonka nojalla Euroopan parlamentti ja neuvosto toteuttavat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevat toimenpiteet jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseksi. Neuvosto tekee päätökset määräenemmistöllä.

EU-tuomioistuim on vakiintuneesti katsonut, että säädös voidaan hyväksyä SEUT 114 artiklan perusteella ainoastaan, mikäli siitä ilmenee objektiivisesti ja tosiasiallisesti, että sen tarkoituksena on sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevien edellytysten parantaminen. Mikäli tämä edellytys täyttyy, antaa SEUT 114 artikla unionin lainsäätäjälle laajan harkintavallan kulloinkin tarvittavien lähentämis- ja yhdenmukaistamistoimenpiteiden valinnassa. Niihin voi sisältyä myös muita toimenpiteitä kuin jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen harmonisointia.

Valtioneuvosto pitää ehdotettua asetusehdotuksen oikeusperustaa asianmukaisena.

Toissijaisuusperiaate

Ehdotusten tavoitteet ovat sisämarkkinoiden toimintaan ja kuluttajansuojaan liittyviä. Tavoitteena on sisämarkkinoiden vahvistaminen varmistamalla palvelujen tarjonnan vapaus sekä sijoittautumisvapaus silloin, kun säännellään itsenäisen ammatinharjoittajan toimintaa. Ehdotuksia voidaan pitää toissijaisuusperiaatteen mukaisena.

Suhteellisuusperiaate

Ehdotuksilla ei ole vaikutusta kansalliseen päätäntävaltaan eläketurvan järjestämisestä. Ehdotuksiin ei myöskään sisälly kansalliseen sosiaali-, työ-, vero- tai sopimusoikeuteen vaikuttavaa sääntelyä. Ehdotuksia voidaan pitää suhteellisuusperiaatteen mukaisena.

5 Ehdotuksen vaikutukset

5.1 Vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön

Suomessa lisäeläkedirektiivi on pantu täytäntöön lailla lisäeläkesäätiöistä ja lisäeläkekassoista (947/2021). Ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavasta laitoksesta käytetään kansallisessa lainsäädännössä termiä lisäeläkelaitos, joka voi olla yksinomaan vapaaehtoisia lisäeläkkeitä myöntävä lisäeläkesäätiö tai lisäeläkekassa tai eläkesäätiön ja eläkekassan osasto, joka myöntää yksinomaan vapaaehtoisia lisäeläkkeitä. Vapaaehtoisilla lisäeläkkeillä tarkoitetaan vapaaehtoista kollektiivista lisäeläkevakuuttamista, joka voi olla etuus- tai maksuperusteista. Suomessa vapaaehtoisia lisäeläkejärjestelmiä voivat hoitaa eläkesäätiöt ja eläkevakuutuskassat sekä ryhmäeläkevakuutuksen muodossa myös henkivakuutusyhtiöt. Etuusperusteisissa lisäeläkkeissä työnantaja vastaa vakuusmaksuista täysin tai osittain ja eläkesäätiössä tai eläkevakuutuskassassa järjestetyn etuuden osalta kantaa viimekädessä vastuun luvatussa lisäeläkkeestä. Maksuperusteisissa lisäeläkkeissä työnantaja ei lupaa tiettyä lisäeläkkeen tasoa, vaan eläke määräytyy suoritettujen vakuutusmaksujen ja sijoitustuottojen perusteella vähennettynä hoitokuluilla. Maksuperusteisissa järjestelmissä vakuutusmaksuja voivat maksaa sekä työnantaja että työntekijä sääntöjen mukaan.

Rekisteröidyistä ammatillisista lisäeläkelaitoksista rajat ylittävää toimintaa voivat nykyisin harjoittaa niin sanotut ETA-lisäeläkesäätiöt ja -lisäeläkekassat hoitamalla toisessa ETA-valtiossa sijaitsevan yrityksen vapaaehtoisia lisäeläkkeitä ja muita etuuksia sekä Suomessa rekisteröidyt henkivakuutusyhtiöt myöntämällä ryhmäeläkevakuutuksia ulkomaisille yrityksille. Suomeen ammatillisia lisäeläkkeitä voi tarjota ulkomainen ETA-lisäeläkelaitos ja henkivakuutusta harjoittava ulkomainen ETA- vakuutusyhtiö.

Suomessa lisäeläkkeet täydentävät lakisääteistä eläketurvaa ja ne muodostavat vähäisen osan eläketurvasta. Kollektiiviset lisäeläkkeet yhdessä yksilöllisen eläkesäästämisen eli yksilöllisten eläkevakuutusten ja pitkäaikaissästämissopimusten kanssa muodostavat noin 5 prosenttia

kaikista eläkkeistä. IORP II mukaista toimintaa säännellään kansallisesti lisäeläkesäätiöistä ja lisäeläkekassoista annetulla lailla (947/2021) sekä ulkomaisen vakuutusyhtiön toiminnasta Suomessa annetulla lailla (398/1995). Direktiiviehdotuksen mukaisten muutosten täytäntöönpano edellyttäisi muutoksia erityisesti lisäeläkelaitosten valvontaa sekä varojen sijoittamista ja vastuuvelan kattamista koskevaan sääntelyyn.

Suomen lakisäateinen työeläkejärjestelmä on Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) No 883/2004 soveltamisalaan kuuluvana direktiivin 2 artiklan mukaisen soveltamisalasäännöksen mukaan soveltamisalan ulkopuolella kuten nykyisessäkin lisäeläkedirektiivissä.

Suomessa seurantajärjestelmänä toimii lakisäateisten työeläkkeiden osalta työeläkeote, eikä lisäeläkkeiden lisääminen työeläkeotteeseen olisi suhteellista ottaen huomioon sen hyödyt ja kustannukset.

Asetusmuutos PEPP-tuotetta koskien vaikuttaisi lakiin yleiseurooppalaisen yksilöllisen eläketuotteen tarjoamista ja jakelua koskevan Euroopan unionin asetuksen täydentämisestä (213/2022).

5.2 Vaikutukset kuluttajiin ja palveluntarjoajiin

Suomessa lähes kaikki etuusperusteiset lisäeläkejärjestelyt ovat suljettuja. Maksuperusteisia ja sijoitussidonnaisia, ei suljettuja, lisäeläkkeitä tarjoaa yksi lisäeläkelaitos. Komission arvion mukaan ehdotus johtaisi eläkesäästöjen tehokkaampaan hoitoon ja valvontaan edistämällä lisäeläkelaitosten sääntely-ympäristöä. Monet ehdotukset eivät kuitenkaan Suomessa toimisi, koska suomalaiset lisäeläkesäätiöt ja -kassat poikkeavat muista eurooppalaisista lisäeläkejärjestelyistä.

EIOPA ei välttämättä tunnista eroja eri maiden järjestelmissä ja voisi edellyttää asioita, jotka eivät sovellu Suomeen. EIOPA näkee, että IORP-eläkkeet ovat kuluttajatuotteita. Kuitenkin Suomen kansallisessa lainsäädännössä ryhmäeläkkeisiin, joita myös eläkesäätiöiden ja -kassojen lisäeläkkeet ovat, ei sovelleta kuluttajansuojalakia.

EIOPAlle annettavaa mahdollisuutta antaa ohjeita vakuutetuille ja eläkeläisille annettavista tiedoista tulee arvioida. EIOPAn mahdollisuus antaa ohjeita voi olla ongelmallinen, koska EIOPA ei tunnista kansallisia eroja. Lisäeläkesäätiöt ja -kassat voitaisiin velvoittaa antamaan tietoja, jotka eivät ole oleellisia vakuutetuille Suomessa, kuten työnantajan tekemät vakuutusmaksut vuosittain.

Suomessa ei ole tällä hetkellä tarjolla PEPP-tuotteita. On epätodennäköistä, että PEPP-asetukseen ehdotetut muutokset lisäisivät PEPP-tuotteiden kysyntää tai tarjontaa Suomessa.

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Valtioneuvoston arvion mukaan ehdotettu sääntely ei ole ristiriidassa Suomen perustuslain kanssa eikä ehdotuksilla rajoiteta perus- tai ihmisoikeuksien toteutumista.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Direktiiviehdotus koskee lisäeläketointia harjoittavien laitosten sääntelyä ja asetusehdotus koskee yleiseurooppalaista yksilöllistä eläketuotetta. Asia kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 8 ja 11 kohtien perusteella valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Direktiiviehdotusta ja asetusehdotusta käsitellään neuvoston työryhmissä WP on financial services and the banking union (IORP ja PEPP). Käsittely on käynnistynyt 1.12.2025.

Käsittelyn tavoiteaikataulusta tai muiden jäsenvaltioiden kannoista ei ole tässä vaiheessa tietoa.

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Ehdotukset ovat olleet EU jaosto 16 (vakuutuspalvelut) käsiteltävänä 25.11.2025 ja jaoston kirjallisessa menettelyssä 20.1.2026–27.1.2026.

10 Valtioneuvoston kanta

Pääomamarkkinaunionin kehittämisestä annetussa selvityksessä E 44/2024 vp on muodostettu muun muassa seuraavat kannat:

Suomi pitää erittäin tärkeänä säästämis- ja sijoitusunionin strategisia tavoitteita ja suhtautuu pääomamarkkinaunionin jatkokehittämiseen myönteisesti.

Suomi pitää erittäin tärkeänä Euroopan laajuisen pääomamarkkinan kehittämistä ja kannattaa pääomamarkkinaunionin loppuunsaattamiseen tähtääviä toimenpiteitä. Kestävää kasvua vahvistavan pääomamarkkinaunionin tavoitteena tulisi olla eurooppalaisen pääomamarkkinan syventäminen ja laajentaminen yritysten rahoituksen saatavuuden parantamiseksi, kestävän talouskasvun aikaansaamiseksi, rahoitusjärjestelmän monipuolistamiseksi sekä rahoitusmarkkinoiden kriisinkestävyyden vahvistamiseksi markkinaehtoista riskinjakoa parantamalla. Suomi edistää yhteisten eurooppalaisten ratkaisujen löytymistä pääomamarkkinoiden kehittämiseksi osana strategisen kilpailukyvyn vahvistamista. Näiden jo vahvistettujen kantojen lisäksi Valtioneuvosto muodostaa kannat nyt käsiteltäviin ehdotuksiin.

Valtioneuvosto pitää molempien ehdotusten yleistä tavoitetta varmistaa riittävät, turvatut ja kestävät eläkkeet Euroopan unionissa tärkeänä. Valtioneuvosto kannattaa lakisääteisen eläkkeen rinnalle täydentävien lisäeläkejärjestelyjen sääntelyn kehittämistä. Eläkesäästämismuotojen tarjonnan monipuolistuminen ja lisääntyminen sekä tästä seuraava kilpailun lisääntyminen on lähtökohtaisesti kannatettavaa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että IORP II-direktiivin keskeisenä lähtökohtana tulee edelleen olla, ettei sitä sovelleta jakojärjestelmäperiaatteella toimiviin eläkejärjestelmiin. Suomen työeläkejärjestelmän kaltainen osittain rahastoiva malli ei ole yhteensopiva IORP II-direktiivin kanssa ja EU:n tasolla koordinoituja sosiaaliturvajärjestelmiä (EY 883/2004 ja EY 987/2009) hallinnoivat laitokset tulee edelleen jättää selkeästi direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle.

Valtioneuvosto katsoo IORP II- direktiiviin ehdotettujen muutosten olevan osin hallinnollisesti tiukentavaa sääntelyä ja pitää tarpeellisena neuvottelujen edetessä kiinnittää huomiota muun muassa seuraaviin seikkoihin:

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että pienemmille toimijoille tulisi olla kevyemmät vaatimukset, jotta sääntely ei muodostu kohtuuttoman raskaaksi.

Sekä direktiiviehdotuksen että asetusehdotuksen mukaan, jos käytössä on eläkkeiden seurantajärjestelmiä, niiden tulee kattaa lisäeläkelaitosten hallinnoimat eläkevastuut sekä PEPP-

tuotteista karttuneet eläkeoikeudet. Valtioneuvosto katsoo, että komission ehdottaman seurantajärjestelmän ei tulisi kattaa lisäeläkkeitä niiden vähäisen merkityksen vuoksi. Lisäksi lisäeläkkeiden lisääminen lakisääteisen työeläkkeen seurantajärjestelmään puuttuisi EU-sääntelyn ulkopuolelle jätettyihin eläkkeisiin (Solvenssi II-direktiivin soveltamisala) ja sen voidaan katsoa puuttuvan kansalliseen oikeuteen määritellä eläkejärjestelmä. Valtioneuvosto katsoo, että on huolehdittava siitä, ettei Suomen lakisääteisen työeläkejärjestelmän erityisasema vaarannu muutosten johdosta. Valtioneuvosto kannattaa myös jatkossa minimiharmonisointia ja mahdollisimman suurta kansallista liikkumavaraa kansallisten eläkejärjestelmien erityispiirteiden riittäväksi huomioimiseksi. Eläkkeiden seurantajärjestelmien kehittäminen tulee jättää suositustasoiseksi.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan EIOPAlle annettavaa valtuutta antaa ohjeistuksia tulee arvioida neuvottelujen kuluessa tarkemmin.

Valtioneuvosto katsoo, että EIOPAlle annettavaa mahdollisuutta antaa ohjeita toimintaa koskevista vakavaraisuus- yms. vaatimuksista sekä vakuutetuille ja eläkeläisille annettavista tiedoista tulee arvioida neuvottelujen edetessä huolellisesti, ja että mahdollisten EU-tason ohjeistusten tulisi ottaa huomioon kansallisten järjestelmien erityispiirteet.

Komissiolle siirrettäväksi ehdotettua toimivaltaa antaa delegoituja säädöksiä lisäeläkelaitoksen toiminnan perusteista ja vakavaraisuudesta tulisi tarkastella erityisesti siitä näkökulmasta, miten kansalliset erot ja soveltuvuus suomalaisten lisäeläkelaitosten toimintaan on ehdotuksessa huomioitu. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että komissiolle ehdotusten eri artikloissa delegoitu toimivalta on riittävän tarkkarajaista, oikeasuhtaista, tarkoituksenmukaista ja perusteltua.

Valtioneuvosto pitää PEPP-asetuksen uudistamishdotuksen tavoitteita lähtökohdiltaan kannatettavina. PEPP-tuotteiden houkuttelevuuden ja saavutettavuuden parantaminen on kannatettavaa tuotteen käyttöönoton lisäämiseksi koko Euroopassa. Valtioneuvosto pitää kuitenkin PEPP-asetukseen ehdotettuja muutoksia riittämättöminä lisäämään PEPP-tuotteiden houkuttelevuutta merkittävästi. Valtioneuvosto arvioi neuvottelujen tuloksena syntyvää kompromissia kokonaisuutena.