

U 58/2012 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sijoitustuotteita koskevista avaintietoasiakirjoista (avaintietoasiakirjat)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 3 päivänä heinäkuuta 2012 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuk-

seksi sijoitustuotteita koskevista avaintietoasiakirjoista KOM(2012) 352 lopullinen sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 20 päivänä syyskuuta 2012

Elinkeinoministeri *Jyri Häkämies*

Lainsäädäntöneuvos Janne Häyrynen

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

MUISTIO
EU/2012/1211EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI SIOITUS-
TUOTTEITA KOSKEVISTA AVAINTIETOASIAKIRJOISTA

1 Yleistä

Euroopan komissio antoi 3 päivänä heinäkuuta 2012 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi vähittäismarkkinoille tarkoitetuista sijoitustuotteita koskevista avaintietoasiakirjoista (KOM(2012)352 lopullinen).

Asetusehdotus on toimitettu Euroopan parlamentin ja neuvoston käsiteltäväksi tavallista lainsäätämismenettelyä noudattaen ja hyväksyttäväksi yhteispäätösmenettelyssä. Ehdotuksen käsittely neuvostossa aloitettiin 12.9.2012.

2 Ehdotuksen tausta ja tavoitteet

Ehdotuksen tavoitteena on avoimuuden lisääminen yksityissijoittajille tarkoitetuilla sijoitusmarkkinoilla.

Vähittäissijoitustuotteita ovat sijoitusrahastot, strukturoidut vähittäissijoitustuotteet ja tietyt sijoitustarkoituksiin käytetyt vakuutus-sopimukset. Yksityissijoittajat saavat usein vaikeasti ymmärrettävässä muodossa tietoa sijoitusmahdollisuuksista, mikä vaikeuttaa sijoitukseen liittyvien riskien ja kustannusten arviointia ja vertailua. Lainsäädäntö ei ole kehittynyt yhtä nopeasti kuin finanssipalvelut, joista on tullut yhä monimutkaisempia. Sijoitustuotteista annetaan nykyisin tietoja eri tavoin riippuen sijoitustuotteen oikeudellisesta muodosta ja jakelukanavasta. Tietojen vertailukelpoisuudessa ja esitystavassa on eroja, mikä vaikeuttaa harkitun sijoituspäätöksen tekemistä. Yksityissijoittajat eivät saa avointa ja helposti ymmärrettävää tietoa sijoitusvaihtoehdoista.

Finanssikriisi on korostanut tarvetta parantaa yksityissijoittajia koskevien säännösten läpinäkyvyyttä. On lisättävä kuluttajien luottamusta ja luotava vahva perusta talouskasvulle Euroopassa. Tavoitteiden saavuttaminen edellyttää hyvin säänneltyä vähittäis-

markkinoita, joilla kuluttajien edut asetetaan etusijalle. Näistä syistä komissio on ehdottanut lainsäädäntöpakettia, jolla tiukennetaan vaatimuksia kuluttajien eduksi. Erityisesti esitetään uusia säännöksiä, joiden mukaan sijoituksista on annettava tietoa kuluttajille ymmärrettävässä muodossa.

EU on jo toteuttanut sijoitusrahastodirektiivin (2009/65/EY, UCITS) yhteydessä uudistuksen sijoitusrahastoista annettavasta avaintietoasiakirjasta (UCITS KIID, *key investor information document*). Tavoitteena oli annettavien tietojen tiivistäminen, yksinkertaistaminen ja keskittyminen sijoittajien kannalta tärkeimpien avaintietojen antamiseen ymmärrettävässä muodossa. Tarkoituksena on nyt annetulla asetusehdotuksella parantaa tietojen antamista kaikista vähittäissijoitustuotteista. Yksityissijoittajan olisi sijoitustuotteesta riippumatta aina saatava tiivistettyjä, vertailukelpoisia ja vakiomuotoisia tietoja asiakirjoissa, joita kutsutaan *avaintietoasiakirjoiksi*.

Ehdotuksen taustalla on komission huhtikuussa 2009 antama tiedonanto vähittäismarkkinoille tarkoitetuista paketoituista sijoitustuotteista (PRIPs). Tiedonannossa todettiin kaksi osa-aluetta, joilla tarvitaan lisäsääntelyä: myyntiin sovellettavat säännökset ja tuotetietojen antamista koskevat säännökset. Asetusehdotus koskee näistä jälkimmäistä eli tuotetietojen antamista.

Ehdotus esitetään asetuksena, jota täydennetään yksityiskohtaisilla delegoiduilla säädöksillä tai täytäntöönpanosäädöksillä. Asetuksessa vahvistetaan toimintalinjaa ja sisältöä koskevat yleisperiaatteet, joiden tavoitteena on varmistaa, että yksityisasiakkaat saavat aina riittävään tietoon perustuvien päätösten tekemiseksi tarvittavat avaintiedot.

Ehdotus on osa laajempaa lainsäädäntöpakettia, jonka tarkoituksena on palauttaa kuluttajien luottamus finanssimarkkinoihin. Käsiteltävän ehdotuksen lisäksi paketissa on

kaksi muuta osaa, joista ensimmäinen koskee vakuutusedustusedirektiivin (2002/92/EY, IMD) laajaa uudistamista sen varmistamiseksi, että asiakkaat saavat korkeatasoisen suojan ostaessaan vakuutustuotteita. IMD:n tarkistamisessa keskitytään erityisesti parantamaan myyntisääntöjä, joita sovelletaan sijoitusmuotoisiin vakuutustuotteisiin. Paketin toisen osan tarkoituksena on lujittaa yhteissijoitusyrityksen (UCITS) säilytysyhteisön toimintaa. Sijoitusrahastodirektiivissä säädetty säilytysyhteisöjärjestelmä kuuluu sijoittajansuojan kulmakiviin. Jotta järjestelmä toimisi tehokkaasti, sijoitusrahastodirektiiviin ehdotetaan tarkentavia muutoksia myös palkitsemisesta ja sanktioista.

Asetusehdotuksessa ehdotettavilla tuotetietojen antamista koskevilla toimenpiteillä täydennetään erityisesti sijoitusneuvontaa ja myyntipalveluita koskevia sijoittajansuojatoimenpiteitä. Strukturoitujen talletusten ja strukturoitujen joukkovelkakirjalainojen myyntiä käsitellään ehdotuksessa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rahoitusvälineiden markkinoista ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/39/EY (MiFID) kumoamisesta.

Asetus tulee voimaan kahdentenakymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu Euroopan Unionin virallisessa lehdessä ja sitä sovelletaan kahden vuoden kuluessa sen voimaantulosta.

3 Pääasiallinen sisältö

3.1 Sijoitustuotteet, joista olisi esitettävä avaintietoasiakirja, kun niitä myydään yksityisasiakkaille, 1—4 artikla

Sijoitustuotteiden oikeudellinen muoto vaihtelee, vaikka eri toimialoilla tarjottavien sijoitusmahdollisuuksien taloudellinen tarkoitus on samankaltainen (esimerkiksi sijoitusrahasto, strukturoitu talletus ja sijoitussidonnainen vakuutussopimus). Näitä sijoitustuotteita myydään paketoituina eli yhdistelmällä eri omaisuuseriä toisiinsa, millä poiketaan suorasta omistuksesta. Yhdistelyn vuoksi tuotteista tulee monimutkaisia, jolloin niiden kustannuksia ja riskejä on vaikea arvioida ja vertailla. Toisaalta esimerkiksi johdan-

naissopimusten avulla voidaan mahdollistaa myös riskin hajauttaminen ja tuottaa muita etuja, joita sijoittaja ei pystyisi saamaan yksin.

Kaikkien tällaisten tuotteiden kattamiseksi asetusehdotuksessa olevassa sijoitustuotteiden määritelmässä viitataan suoraan tähän ”paketoituun” muotoon. Paketoitujen sijoitustuotteiden konkretisoidaan asetusehdotuksessa viittaamalla omaisuuserien hallussapidon välillisyyteen. Tällainen määritelmä kattaisi tuotteet, joilla on pääomatakuut, ja tuotteet, joille taattaisiin pääoman lisäksi myös tietty osa tuotosta, suljetut ja avoimet sijoitusrahastot, mukaan lukien yhteissijoitusyritykset, strukturoidut tuotteet kaikissa muodoissaan (esimerkiksi paketoitujen tuotteet, kuten vakuutukset, rahastot, arvopaperit tai pankkisäästämistuotteet), vakuutusalan tuotteet, joiden takaisinostoarvo määräytyy välillisesti vakuutusyrityksen omien sijoitusten tuottojen tai vakuutusyrityksen kannattavuuden mukaan, sekä johdannaisopimukset. Joitakin näitä tuotteita voidaan käyttää yksityisten vähittäiseläketuotteiden tavoin, toisin sanoen karttumisvälineinä eläkesuunnittelua varten.

Määritelmän mukaan asetusehdotus ei kata seuraavia tuotteita:

- tuotteet, joiden tuottoaste on vahvistettu ennakkoon tuotteen koko elinkaaren ajaksi
- tavalliset osakkeet ja joukkovelkakirjat
- strukturoimattomat talletukset
- vakuutustuotteet, joista saadaan vain vakuutusetuksia, puhtaata turvavakuutustuotteita tai vahinkovakuutustuotteita
- lisäeläkedirektiivin (2003/41/EY, IORP) tai Solvenssi II -direktiivin (2009/138/EY) soveltamisalaan kuuluvat ammatilliset lisäeläkejärjestelmät
- eläketuotteet, joissa kansallisessa lainsäädännössä vaaditaan työnantajan rahoitusosuutta ja joissa työntekijä ei voi valita eläketuotteen tarjoajaa.

Asetusta ei sen 2 artiklan mukaan sovelletaisi Suomen lakisäätöihin työeläkkeisiin eikä IORP-direktiivin soveltamisalaan kuuluvien etuus- tai maksuperusteisiin lisäeläkkeisiin. Työnantajan ottama vapaaehtoinen ryhmäeläkevakuutus ei kuuluisi asetuksen soveltamisalaan, koska asetusta ei sovelletaisi Solvenssi II -direktiivin soveltamisalaan kuuluviin ammatillisiin lisäeläkkeisiin. Sen

sijaan asetusta sovellettaisiin yksilöllisiin sijoitussidonnaisiin eläkevakuutuksiin.

3.2 Vastuu avaintietoasiakirjan laatimisesta, 5 ja 11 artikla

Vastuu avaintietoasiakirjan laatimisesta kuuluu ehdotuksen mukaan nimenomaisesti asetuksessa tarkoitettulle sijoitustuotteen tuottajalle, kehittäjälle. Kehittäjällä tarkoitetaan tahoa, joka kehittää sijoitustuotteen tai joka on muuttanut olennaisesti jo olemassa olevan sijoitustuotteen riski- tai kustannusrakennetta siten, että muutokset on katsottava tuotteen jälleenkehitykseksi, kuten 4 artiklassa täsmennetään. Sillä, että annettavien tietojen laadinta annetaan osittain tai kokonaan kolmansien osapuolten tehtäväksi, kuten voi tapahtua yhteistoiminnassa jakelijoiden kanssa, ei ole vaikutusta tuotteen kehittäjän kokonaisvastuuseen avaintietoasiakirjasta.

Jos avaintietoasiakirja ei täytä asetuksen vaatimuksia, sijoitustuotteen kehittäjä olisi velvollinen korvaamaan avaintietoasiakirjan käytöstä asiakkaalle aiheutuneen tappion. Sijoitustuotteen kehittäjällä olisi todistustaakka siitä, että on laatinut avaintietoasiakirjan asetuksen säännösten mukaisesti.

Asetusehdotuksen perusteella on epäselvää, voiko jäsenvaltio pitää voimassa tai säätää säännöksiä, joiden perusteella myös sijoitustuotteen myyjä on vastuussa asiakkaalle avaintietolomakkeen sisältämästä virheellisestä tai puutteellisesta tiedosta. Kysymyksellä myyjän vastuusta on asiakkaansuojan toteutumisen kannalta erityisen suuri merkitys silloin, kun myyjän toimipaikka sijaitsee kuluttajan asuinpaikkavaltiossa, mutta sijoitustuotteen kehittäjä ei ole sijoittautunut sinne.

3.3 Avaintietoasiakirjan muoto ja sisältö, 6—10 artikla

Asetusehdotuksen tarkoituksena on laajentaa yhteissijoitusyritysten sijoittajille annettavaa avaintietoasiakirjaa koskevat periaatteet koskemaan myös muita vähittäismarkkinoille tarkoitettuja sijoitustuotteita. Kaikkien avaintietoasiakirjojen ulkoasu olisi standardeitettava, ja niiden sisällössä olisi keskityttävä helposti ymmärrettävässä muodossa esitet-

tyihin avaintietoihin. Pyrkimyksenä on näin parantaa tietojen vertailukelpoisuutta ja ymmärrettävyyttä asiakkaan, erityisesti yksityissijoittajan kannalta.

Avaintietoasiakirja olisi tehokkaan ja yksinkertaisen kommunikaation väline. Tämän vuoksi ehdotuksessa annetaan selkeät ohjeet asiakirjan muodosta ja kielestä. Asiakirjan on oltava lyhyt, ytimekkäästi yleiskielellä kirjoitettu, jotta keskivertoasiakas kykenee sen ymmärtämään. Asiakirja on laadittava yhtenäisen mallin mukaan, jotta eri sijoitustuotteita voi verrata toisiinsa.

Avaintietoasiakirjassa olisi oltava kaikki olennainen tieto, jotta sijoittaja ei tarvitse muita asiakirjoja saadakseen käsityksen sijoitustuotteen keskeisistä ominaisuuksista ja tehdäkseen riittävään tietoon perustuvan sijoituspäätöksen. Avaintietoasiakirja olisi pidettävä selkeästi erillään markkinointiaineistosta.

Ehdotuksessa täsmennetään sijoitustuotteen keskeiset tekijät, jotka olisi kuvailtava avaintietoasiakirjassa. Näitä ovat tuotteen ja sen kehittäjän tunnistetiedot, tuotteen luonne ja keskeiset ominaisuudet sekä se, saattaako sijoittaja menettää pääomaa, samoin kuin tuotteen riski-hyötyprofiili, kustannukset ja mahdolliset aiemmat sijoitustulokset. Erityistuotteista voidaan antaa lisätietoja, ja yksityisten eläketuotteiden osalta olisi annettava tietoa mahdollisista kehitysnäkymistä.

Asetusehdotuksen perusteella on epäselvää, miten avaintietolomaketta koskevia säännöksiä sovellettaisiin sijoitusvakuutuksen tyyppisissä sijoitustuotteissa, joissa perustuotteeseen voidaan liittää vaihteleva määrä eri sijoituskohteita. Nämä voivat itsessään olla sijoitustuotteita, kuten rahastoja. Vaihtoehtoina ovat, että asiakkaalle annetaan tällaisissakin tuotteissa vain yksi avaintietolomake tai että asiakkaalle annetaan perustuotetta koskevan yleisen avaintietolomakkeen lisäksi erillinen avaintietolomake kustakin liitännäisestä sijoitustuotteesta.

Tietojen sisällöstä ja esitystavasta annettaisiin delegoituja säädöksiä ja teknisissä standardeissa vahvistettaisiin menetelmiä riskejä ja kustannuksia koskevien tietojen laskemiseksi. Näin varmistettaisiin, että annettavat tiedot olisivat mahdollisimman yhtenäisiä ja vertailukelpoisia.

Ehdotuksessa kuvaillaan lisätoimenpiteitä, joiden tarkoituksena on avaintietoasiakirjan pitäminen ajan tasalla ja asianmukaisten viitetietojen lisääminen asiakirjan liitteenä oleviin markkinointitietoihin.

3.4 Velvollisuus antaa avaintietoasiakirja, 12 ja 13 artikla

Ehdotuksessa edellytetään, että avaintietoasiakirja on annettava yksityissijoittajalle. Tuotteen jakelijan tai kehittäjän, joka myy tuotteen yksityissijoittajalle, on annettava avaintietoasiakirja mahdolliselle sijoittajalle hyvissä ajoin ennen sijoitustuotteeseen liittyvän liiketoimen tekemistä. Tietojenantoajan kohta on ensisijaisen tärkeä, sillä jotta asiakirjalla olisi vaikutusta, se on toimitettava ennen sijoituspäätöksen tekemistä. Etämyynnissä asiakirja voitaisiin tiettyjen edellytysten täytyttyä antaa vasta sopimuksen tekemisen jälkeen. Ehdotuksessa on määrätty myös, millä muilla pysyvillä välineillä kuin paperimuodossa annettavana asiakirjana avaintietoasiakirja voidaan toimittaa yksityissijoittajalle. Yksityiskohtaiset määräykset menetelmistä, aikataulusta ja edellytyksistä täsmennetään delegoiduilla säädöksillä.

3.5 Valitukset, muutoksenhaku ja yhteistyö, 14—17 artikla

Ehdotus sisältää toimenpiteitä, joilla pyritään varmistamaan tehokkaat valitusmenettelyt, kuten hyvät mahdollisuudet riidanratkaisumenettelyjen ja muutoksenhakekeinojen käyttöön. Ehdotuksen monialaisuus, kattaen pankki-, vakuutus-, arvopaperi- ja rahastotuotteet, edellyttää laajennettua ja tehokasta yhteistyötä kaikkien alojen toimivaltaisilta viranomaisilta.

3.6 Hallinnolliset seuraamukset ja toimenpiteet, 18—22 artikla

EU-sääntelyn asianmukaisen soveltamisen varmistaminen kuuluu kansallisille viranomaisille, joiden on toimittava yhtenäisesti ja koordinoitusti. Ehdotus sisältää säännöksiä hallinnollisista seuraamuksista ja toimenpi-

teistä, joilla pyritään yhdenmukaistamaan seuraamuksiin sovellettava toimintalinja.

Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden on annettava säännöt hallinnollisista seuraamuksista ja toimenpiteistä, joiden on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Asetuksen 19 artiklan 1 kohdassa lueteltujen säännösten rikkomiseen on sovellettava vähintään hallinnollisia seuraamuksia ja toimenpiteitä. Näitä ovat sijoitustuotteen markkinoinnin kieltävä ja keskeyttävä määräys, julkinen varoitus sekä avaintietokirjan päivitetyn version julkistamista koskeva määräys. Tilanteessa, jossa toimivaltainen viranomainen on määrännyt seuraamuksen tai toimenpiteen, on sen voitava tiedottaa siitä joko suoraan asianomaiselle yksityissijoittajalle tai vaatia tuotteen kehittäjää tai myyjää tiedottamaan siitä sijoittajaa, jotta tämä saa tiedon myös siitä, missä hän voi tehdä valitusta tai esittää korvausvaateita asian johdosta. Ehdotuksessa luetellaan seikat, jotka toimivaltaisen viranomaisen on muun muassa otettava huomioon hallinnollisia toimenpiteitä ja seuraamuksia määrättäessä. Näitä ovat esimerkiksi rikkomusten vakavuus ja kesto, rikkomuksen vaikutukset yksityissijoittajien etuihin, säännöksiä rikkoneen henkilön yhteistyöhalukkuus sekä aiemmat rikkomukset. Artikla 21 sisältää säännökset hallinnollisten toimenpiteiden ja seuraamusten ilmoittamisesta eurooppalaisille valvontaviranomaisille ja niiden kansallisesta julkistamisesta.

3.7 Yhteissijoitusyrityksiä koskevat siirtymäsäännöt ja uudelleentarkastelulauseke, 23—25 artikla

Koska yhteissijoitusyritysten sijoittajille annettavan asiakirjan käyttöönotosta on kulunut vain vähän aikaa, asetuksen mukaan yhteissijoitusyritykset voivat jatkaa sijoitusrahastodirektiivin mukaisen sijoittajille annettavan avaintietoasiakirjan käyttöä viiden vuoden ajan asetusehdotuksen voimaantulosta.

Siirtymäajan jälkeen komissio voisi arvioida eri vaihtoehtoja yhteissijoitusyritysten avaintietoasiakirjalle. Vaihtoehtoja arvioitaessa voitaisiin yksilöidä mahdolliset muutokset asetusehdotuksen mukaiseen avaintietoasiakirjaan.

Asetusehdotuksen mukaisten toimenpiteiden tehoavuutta on tarkasteltava uudelleen neljän vuoden kuluttua. Uudelleentarkastelussa olisi käsiteltävä myös sitä, olisiko asetuksen soveltamisalaa laajennettava kehitettyihin uusiin sijoitustuotteisiin.

3.8 Suhde kuluttajille annettavien tietojen koskevan unionin muun lainsäädännön kanssa (3 artikla)

Asetuksen mukainen avaintietoasiakirja on uusi tiedotusasiakirja, joka on räätälöity nimenomaisesti asiakirjan sisällön ja muodon osalta tavallisten yksityissijoittajien tarpeiden mukaan. Asiakirjaa käytetään eri tuotteiden tarkastelussa ja vertailussa ennen sijoituksen tekemistä. Avaintietoasiakirjan muoto ja tarkoitus eivät sen vuoksi vastaa muita tietojen antamista koskevia vaatimuksia, kuten esitedirektiivin (2003/71/EY) mukaista tiivistelmää tai Solvenssi II -direktiivin mukaisia tietojen antamista koskevia vaatimuksia. Kyseisten tietojen antamisella on myös muita tavoitteita kuin avaintietojen antaminen yksityissijoittajille. Tämän vuoksi avaintietoasiakirja ei korvaa kyseisiä muita vaatimuksia, vaan sitä sovelletaan niiden rinnalla.

Avaintietoasiakirjaa koskevia vaatimuksia sovelletaan kuluttajille tarkoitettujen rahoituspalvelujen etämyyntidirektiivin (2002/65/EY) ja sähköisestä kaupankäynnistä annetun direktiivin (2000/31/EY) mukaisien vaatimusten ohella.

4 Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön ja talouteen

Asetus on Suomessa suoraan sovellettavaa oikeutta eikä se sellaisenaan edellytä täytäntöönpanotoimia lukuun ottamatta asetuksen säännöksiä hallinnollisista seuraamuksista ja toimenpiteistä. Näiden säännösten täytäntöönpano ei merkittävästi poikkea suhteessa muihin jo annettuihin komission säädöshdotuksiin, kuten ehdotukset markkinoiden väärinkäyttöasetukseksi (2011/0295(COD)) sekä ehdotukset rahoitusvälineiden markkinat – direktiivin (2011/0298(COD)), avoimuusdirektiivin (2011/0307(COD)) ja sijoitusrahastodirektiivin (2012/0168(COD)) muuttamiseksi. Ne eivät aiheuttane merkittäviä muu-

tostarpeita Finanssivalvonnasta annettuun lakiin (878/2008) ja muuhun kansalliseen lainsäädäntöön.

Asetuksen mukainen sääntely yhdenmukaistaisi sijoitustuotteiden tarjontaa koskevaa sääntelyä. Se parantaisi kuluttajan mahdollisuuksia vertailla erilaisia sijoitustuotteita ja muodostaa käsityksensä eri sijoitustuotteiden riskeistä jakelukanavasta riippumatta. Sijoitustuotteiden paketointi ei tulevaisuudessa johtaisi siihen, että asiakkaan saama informaatio olisi erilaista vain siksi, että sijoitustuote on sisällytetty tai rakennettu toisen tuotteen, kuten vakuutuksen tai talletuksen yhteyteen. Käytännössä sijoitustuotteisiin liittyneet ongelmat ovat usein johtuneet siitä, että asiakas ei ole ymmärtänyt paketoituihin sijoituksiin sisältyviä riskejä.

Asetuksella voi toteutuessaan olla käytännössä vaikutuksia vakuutuksen muodossa tarjottaviin sijoitustuotteisiin. Vakuutuksia koskeva vakuutussopimuslaki (543/1994) ei sisällä asetuksessa ehdotetun kaltaisia yksityiskohtaisia säännöksiä sijoituskohteen valitsemiseksi annettavista tiedoista. Vakuutusopimuslain 5 §:n mukaan vakuutuksenantajan on antaessaan tietoja ennen vakuutusopimuksen tekemistä kiinnitettävä muun ohella huomiota vakuutukseen mahdollisesti liittyvien sijoituskohteiden valinnan kannalta olennaisin seikkoihin ottaen erityisesti huomioon vakuutuksen hakijan aikaisempi sijoituskokemus ja sijoittamisen tavoitteet. Asetusehdotuksen mukaan avaintietoasiakirjassa olisi oltava kaikki olennainen tieto, jotta sijoittaja ei tarvitse muita asiakirjoja saadakseen käsityksen sijoitustuotteen keskeisistä ominaisuuksista ja tehdäkseen riittävään tietoon perustuvan sijoituspäätöksen. Kansalliset säännökset olisi mahdollisesti tältä osin arvioitava uudestaan.

Edellä todetun mukaisesti asetusehdotuksen perusteella jää epäselväksi, voiko jäsenvaltio pitää voimassa tai säätää säännöksiä, joiden mukaan myös sijoitustuotteen myyjä on vastuussa asiakkaalle antamansa avaintietolomakkeen sisältämistä virheellisistä tai puutteellisista tiedoista. Epäselvää on vakuutusmuotoisten sijoitustuotteiden osalta, voitaisiinko asetuksen toteutuessa sopimusvastuuta koskeva vakuutussopimuslain 9 § säilyttää ennallaan. Asiakaansuojan toteutumi-

sen kannalta on olennaista, että asiakas voi esittää vaatimuksia saamansa virheellisen tai puutteellisen tiedon perusteella myös sijoitustuotteen myyjää kohtaan eikä ensisijassa tai pelkästään vain esimerkiksi ulkomailla sijaitsevaa sijoitustuotteen kehittäjää kohtaan. Ehdotuksen suhdetta myyjän vastuuseen on selkeytettävä.

Käytännössä saattaa tulla ongelmia myös siksi, että samasta sijoitusrahastosta voisi tilanteesta riippuen olla annettava joko sijoitusrahastodirektiivin mukainen tai tämän asetusehdotuksen mukainen avaintietoasiakirja, jotka poikkeavat toisistaan. Tähän mahdolliseen ristiriitaan tulisi saada selvennystä.

Ehdotuksella ei arvioida olevan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Ehdotus aiheuttaa jonkin verran kustannuksia erityisesti sijoitustuotteiden kehittäjille, joille kuuluu vastuu sijoitustuotteita koskevan avaintietoasiakirjan laatimisesta. Toisaalta ehdotetut säännökset parantavat tuotteiden keskeisten ominaisuuksien tunnistamista ja helpottavat eri tuotteiden vertailua. Tämä johtaa sijoittajien parempaan ja tehokkaampaan päätöksentekoon ja on omiaan lisäämään myös markkinoita kohtaan tunnettua luottamusta. Näillä tekijöillä on sekä välittömiä että välillisiä myönteisiä vaikutuksia talouteen. Ehdotukset alentavat myös yli kansallisten rajojen toimivien osapuolten kustannuksia.

5 Oikeusperusta

Ehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artiklaan.

6 Toissijaisuusperiaate

Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti (SEU-sopimuksen 5 artiklan 3 kohta) toimia on toteutettava EU:n tasolla vain, jos jäsenvaltiot eivät voi yksin saavuttaa suunniteltuja tavoitteita riittävällä tavalla, vaan ne voidaan ehdotetun toiminnan laajuuden ja vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin EU:n tasolla.

Komission mukaan tälle ehdotukselle asetettuja tavoitteita – tasapuolisten toimintaedellytysten luominen koko EU:hun eri tuotteiden kehittäjille ja sijoitustuotteita myyville henkilöille sekä sijoittajansuojan tason yhtenäistäminen avoimuutta koskevilla yhden-

mukaistetuilla säännöillä – ei voida saavuttaa jäsenvaltioiden tasolla toteutettavilla toimilla. Kansallisilla toimintatavoilla voi olla myönteisiä vaikutuksia sijoittajansuojaan niitä toteuttavissa jäsenvaltioissa. Kansalliset toimintatavat rajoittuvat kuitenkin luontaisesti kyseisen jäsenvaltion alueeseen. Lisäksi niihin liittyy riski, että tietojen antamisessa sijoittajille noudatetaan erilaisia toimintatapoja. Niillä ei voida luoda koko unioniin tasapuolisia toimintaedellytyksiä sijoitustuotteiden kehittäjille ja myyjille eikä yhtenäistä sijoittajansuojan tasoa, kun kyseessä on tietojen antaminen sijoittajille. Tämän vuoksi tarvitaan toimia Euroopan tasolla. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti (SEU-sopimuksen 5 artiklan 4 kohta) tämän tavoitteiden saavuttamiseksi on tarpeen ja aiheellista vahvistaa periaatteet vähittäismarkkinoille tarkoitettuihin sijoitustuotteista annettavien tietojen sisällöstä ja muodosta sekä säännöt kyseisten tietojen laatimisesta ja antamisesta yksityissijoittajille. Tällaisia vaatimuksia olisi kehitettävä edelleen tasolla 2, jotta toimenpiteet saadaan yhtenäistettyä eri toimialoilta lähtöisin olevien sijoitustuotteiden vertailun helpottamiseksi.

Valtioneuvosto pitää ehdotusta toissijaisuusperiaatteen mukaisena.

7 Toisten jäsenvaltioiden kannat

Toisten jäsenvaltioiden yksilöityjä kantoja ei vielä ole tiedossa.

8 Instituutioiden ja muut kannat

Euroopan parlamentti ei ole vielä käsitellyt asetusehdotusta.

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Asetusehdotus on ollut rahoituspalvelut ja pääomanliikkeet -jaoston (jaosto 10) kirjallisessa menettelyssä. Komissio on esitellyt asetusehdotuksen neuvoston rahoituspalvelut-työryhmän kokouksessa 12.9.2012. Kokouksessa käsiteltiin ehdotusta ensimmäistä kertaa.

10 Ahvenanmaan itsehallinto

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

11 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa komission asetusehdotusta, jonka mukaan sijoitustuotteisiin kohdistuu yhtenäinen sääntely riippumatta jakelukanavasta ja siitä, minkälaiseen juridiseen muotoon sijoitustuote on paketoitu. Kuluttajansuoja sijoitustuotteiden osalta paranee, kun sijoitustuotteista annettava informaatio yhdenmukaistuu. Asetusehdotus on omiaan lisäämään sijoitustuotteiden tarjoajien välistä kilpailua, kun kuluttajan on helpompi vertailla eri muodoissa tarjottavia tuotteita. Asetusehdotuksen lopullisten vaikutusten arviointia vaikeuttaa kuitenkin se, että ehdotus sisältää useita valtuutussäännöksiä ja että ehdotuksen säännöksiä sovellettaisiin yhdessä samanaikaisesti neuvoteltavan

IMD-direktiiviehdotuksen tiedonantovelvollisuussäännösten kanssa.

Asetusehdotusta on tarpeen joiltain osin pyrkiä selkeyttämään, jotta asetettuihin tavoitteisiin päästään. Valtioneuvosto pyrkii neuvotteluissa vaikuttamaan erityisesti seuraaviin seikkoihin:

- asetuksen soveltamisalan täsmentäminen siihen kuuluvien tuotteiden ja henkilöpiirin osalta

- avaintietolomakkeen muodon ja sisällön yhdenmukaistaminen UCITS-avaintietolomakkeen kanssa, jotta tiedot samantyyppisistä sijoitustuotteista olisivat eri tuotteiden ominaispiirteet huomioon ottaen mahdollisimman yhtenäisiä,

- sen turvaaminen, että asiakas saa kaikissa tilanteissa sijoituspäätöksen kannalta keskeisen informaation ennen sopimukseen sitoutumista

- asetusehdotuksella ei rajoiteta sijoitustuotteen myyjän (ml. vakuutusenantaja) vastuuta antamistaan tiedoista

- suhde EU:n muuhun kuluttajansuojalainsäädäntöön.