

Talousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Finanssivalvonnasta annetun lain ja vaihtoehtorahastojen hoitajista annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Finanssivalvonnasta annetun lain ja vaihtoehtorahastojen hoitajista annetun lain muuttamisesta (HE 79/2016 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Paula Kirppu, valtiovarainministeriö
- markkinavalvoja Päivi Turunen, Finanssivalvonta
- toimitusjohtaja Sari Lounasmeri, Suomen Pörssisäätiö
- johtava lakimies Mari Pekonen-Ranta, Finanssialan Keskusliitto ry
- toimitusjohtaja Pia Santavirta, Suomen pääomasijoitusyhdistys ry
- professori Markku Kaustia

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Suomen Asianajajaliitto

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi Finanssivalvonnasta annettua lakia ja vaihtoehtorahastojen hoitajista annettua lakia vähittäismarkkinoille tarkoitettuja paketoituja ja vakuutusmuotoisia sijoitustuotteita koskevia avaintietoasiakirjoja koskevan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen täytäntöön panemiseksi.

Finanssivalvonnasta annettuun lakiin lisättäisiin säännös Finanssivalvonnan toimimisesta asetuksessa tarkoitettuna toimivaltaisena viranomaisena. Finanssivalvonta valvoisi Suomessa tai Suomesta käsin markkinoitavien, tarjottavien tai myytävien vakuutusmuotoisten sijoitustuotteiden markkinoita, ja sille tulisi myös uusi valtuus käyttää asetuksessa määritellyjä interventioita, jotka koskevat kyseisten toimintojen harjoittamista. Lakiin lisättäisiin myös säännökset hallinnollisen seuraamusmaksun soveltamisalasta ja enimmäismäärästä sekä toimijoita koskeva vel-

Valiokunnan mietintö TaVM 1/2017 vp

vollisuus toimittaa avaintietoasiakirja tiedoksi viranomaiselle viimeistään, kun tarjoaminen aloitetaan Suomessa.

Vaihtoehtorahastojen hoitajista annetusta laista kumottaisiin avaintietoesitteen laatimista koskeva poikkeusmahdollisuus.

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat 26 päivänä marraskuuta 2014 asetuksen (EU N:o 1286/2014) vähittäismarkkinoille tarkoitettuja paketoituja ja vakuutusmuotoisia sijoitustuotteita koskevista avaintietoasiakirjoista, joka tuli voimaan 29 päivänä joulukuuta 2014. Tämän asetuksen kansalliseksi täytäntöön panemiseksi hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettaviksi Finanssivalvonnasta annettua lakia ja vaihtoehtorahastojen hoitajista annettua lakia.

Talousvaliokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena ja puoltaa sen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja vähäisin teknisin muutoksin.

Käsillä oleva esitys on annettu keväällä 2016. Esityksen antamisen jälkeen eduskunta on käsitellyt useita hallituksen esityksiä (HE 65/2016 vp — TaVM 14/2016 vp, HE 70/2016 vp — TaVM 16/2016 vp, HE 77/2016 vp — TaVM 17/2016 vp, HE 123/2016 vp — TaVM 23/2016 vp, HE 201/2016 vp — TaVM 26/2016 vp), joiden johdosta nyt muutettaviksi esitettyihin säädöksiin tulee tehdä teknisiä korjauksia yksityiskohtaisissa perusteluissa tarkemmin selvitetyllä tavalla.

Uudella sääntelyllä tavoitellaan erilaisten sijoitustuotteiden neutraalin vertailtavuuden parantamista sekä sen myötä sijoitustuotteiden sisämarkkinan vahvistamista säätämällä velvoite tarjota sijoitustuotteen ostajalle standardoitu dokumentti (avaintietoasiakirja), joka kertoo selkeästi ja yhteismitallisesti sijoituksen riskit ja kustannukset.

Talousvaliokunta toteaa, että vaikka suomalainen kuluttajansuoja sijoitustuotteista annettavan tiedon ja niiden myynnin menettelytapojen osalta on jo nykyisellään hyvällä tasolla ja suomalaisen kuluttajien luottamus sijoitustuotteiden tarjoajiin on säilynyt finanssikriisinkin jälkeen vankalla pohjalla, erityisesti paketoitujen sijoitustuotteiden tarjolla oleva informaatio on usein vaikeasti vertailtavissa. Sijoitusinstrumentin tuotto-odotus voidaan esittää monin eri tavoin ja silti pitää kiinni tiedon oikeellisuuden vaatimuksesta. Tiedon esittämistapa vaikuttaa merkittävästi sijoittajalle syntyvään vaikutelmaan sijoituksen odotettavissa olevasta kehityksestä.

Valiokunta katsoo, että käsillä oleva sääntely on sijoitustuotteen ostajan päätöksenteon edellytyksiä parantava. Standardimuotoisen asiakirjan voidaan arvioida lisäävän kuluttajien luottamusta sijoitustuotteisiin ja -markkinoihin ja siten lisäävän sijoittamista. Tarjoajan näkökulmasta uuden sääntelyn ennakoitaan auttavan asiakkaalle lisäarvoa tuottavien ratkaisujen markkinaosuuksien lisääntymisessä ja toisaalta ajavan huonoja sijoitustuotteita pois markkinoilta. Säännösten noudattamiskustannusten lisääntymisestä huolimatta taloudellisten kokonaisvaikutusten on arvioitu olevan myönteisiä läpinäkyvyyden, tehokkuuden, tasapuolisten toimintamahdollisuuksien ja luottamuksen kasvun seurauksena. EU:n rahoitusmarkkinoiden kansainväliseen kilpailukykyyn

Valiokunnan mietintö TaVM 1/2017 vp

vaikuttaa myös se, kuinka uskottavasti oikeusjärjestelmä kykenee turvaamaan sijoittajien asemaa.

Yksittäisenä kysymyksenä talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on noussut esiin ehdotetun sääntelyn soveltamisala. Talousvaliokunta pitää perusteltuna hallituksen esityksessä omaksettua linjaa, jonka mukaan eläketuotteita ei ole tarkoituksenmukaista sisällyttää käsillä olevan sääntelyn soveltamisalaan.

Soveltamisalaan liittyy myös kysymys siitä, mitä tahoja ehdotetulla sääntelyllä pyritään suojaamaan. Pääomasijoitusrahastojen ei-ammattimaisten sijoittajien EU-määritelmän piiriin kuuluu myös kokeneita sijoittajia, kuten pienempiä eläkerahastoja, omaisuudenhoitoyhteisöjä, säätiöitä ja muita yleishyödyllisiä yhteisöjä, yhtiöiden sijoitustoimintoja, kuntia sekä korkeakouluja. Tämmäntyyppiset pääomasijoittajat ovat pääsääntöisesti kokeneita enkelisijoittajia tai muutoin sijoitustoiminnan ammattilaisia, jolloin PRIIPS-sääntelystä pääomasijoitustoimialalla on kokonaisuudessaan arvioiden verraten vähän etuja. Tässä arvioinnissa tulee kuitenkin huomioida lainsäätäjän perusongelma liittyen tasapainoon sääntelyn ja markkinoiden vapaan toiminnan sallimisen välillä: raskas sääntely, jolla pyritään turvaamaan kuluttajien luottamusta rahoitusmarkkinoihin, voi vaikeuttaa sääntelyn kohteena olevaa toimintaa epäoptimaalisella tavalla. Vastaavasti liian kevyt sääntely voi johtaa sijoittajien luottamusta rapauttaviin lieveilmiöihin.

Talousvaliokunta katsoo, että ehdotetuilla säännöksillä saavutettaneen niille asetetut, edellä kuvatut sijoittajan asemaa parantavat tavoitteet. Valiokunta kuitenkin muistuttaa, että 2. tason teknisten standardien sisällön ollessa edelleen osin täsmentymättä on ehdotetun sääntelyn tarkoituksenmukaisuus tältä osin avoinna.

VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Laki Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta

5 §. Muut finanssimarkkinoilla toimivat. Ehdotettuun pykälään on tehty muutoksia hallituksen esityksillä HE 65/2016 vp — TaVM 14/2016 vp, HE 77/2016 vp — TaVM 17/2016 vp ja HE 201/2016 vp — TaVM 26/2016 vp. Pykälään on näillä esityksillä lisätty uudet kohdat 27, 28, 29 ja 30, minkä johdosta nyt säännökseen tuleva uusi kohta saa numeron 31.

37 c §. Paketoitujen sijoitustuotteiden avaintietoasetuksessa tarkoitettujen avaintietoasiakirjojen toimittaminen Finanssivalvonnalle. Lakiin on tehty lisäys hallituksen esityksellä HE 65/2016 vp — TaVM 14/2016 vp, jonka vuoksi nyt lisättävä uusi pykälä saa numeron 37 c.

41 a §. Seuraamusmaksun enimmäismäärä eräissä tapauksissa. Pykälään lisätään uusi 4 momentti, jonka vuoksi jäljessä tulevien momenttien numerointi muuttuu. Voimassa olevan 8 momentin viittaussäännökseen tulee numeroviittaukset muuttaa vastaamaan siirtyneitä momentteja: viittaus 5—7 momenttiin muutetaan viittaukseksi 6—8 momenttiin.

Valiokunnan mietintö TaVM 1/2017 vp

50 l §. Toiminta paketoitujen sijoitustuotteiden avaintietoasetuksessa tarkoitettuna toimivaltaisena viranomaisena. Lakiin on lisätty uudet pykälät 50 h ja 50 i hallituksen esityksellä HE 70/2016 vp — TaVM 16/2016 vp, uusi pykälä 50 j hallituksen esityksellä HE 123/2016 vp — TaVM 23/2016 vp ja uusi pykälä 50 k hallituksen esityksellä HE 201/2016 vp — TaVM 26/2016 vp, jonka vuoksi nyt lisättävä uusi pykälä saa numeron 50 l.

2. Laki vaihtoehtorahastojen hoitajista annetun lain muuttamisesta

2 luvun 5 §. EU-sääntelyyn liittyvät määritelmät. 2 luvun 5 §:ään on lisätty hallituksen esityksellä (HE 65/2016 vp — TaVM 14/2016 vp) uusi kohta 12, minkä vuoksi nyt lisättävä uusi kohta saa numeron 13.

13 luvun 1 §. Edellytykset markkinoinnille. 13 luvun 1 §:ssä tulee korjata kirjoitusvirhe. Pykälän viimeinen sana tulee olla avaintietoasiakirja, ei avaintietoasetus.

Voimaantulosäännös. Eduskuntakäsittelyn lykkääntymisen johdosta voimaantulosäännöksen 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi vastaavasti, kuulumaan seuraavasti: "Kumotun 13 luvun 4 §:n 4 momentin nojalla myönnettyt Finanssivalvonnan poikkeusluvut avaintietoesitteen laatimisesta lakkaavat olemasta voimassa neljän kuukauden kuluttua tämän lain voimaantulosta, kuitenkin viimeistään 1 päivänä toukokuuta 2018."

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Talousvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 79/2016 vp sisältyvät 1. ja 2. lakiehdotuksen. (Valiokunnan muutosehdotukset)

Valiokunnan muutosehdotukset

1.

Laki

Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 5 §:n 30 kohta, 33 §:n 4 momentin 8 kohta, 37 a §:n otsikko, 40 §:n 2 momentti, 41 a §:n 8 momentti ja 6 luvun otsikko,

Valiokunnan mietintö TaVM 1/2017 vp

sellaisina kuin niistä ovat 5 §:n 30 kohta osaksi laissa 855/2016, 33 §:n 4 momentin 8 kohta laissa 1279/2015, 37 a §:n otsikko laissa 902/2012, 40 §:n 2 momentti ja 41 a §:n 8 momentti laissa 520/2016 ja 6 luvun otsikko laissa 60/2016, sekä

lisätään 5 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 752/2012, 902/2012, 254/2013, 170/2014 ja 198/2015, uusi 31 kohta, 33 §:n 4 momenttiin, sellaisena kuin se on laissa 1279/2015, uusi 9 kohta, 37 a §:ään, sellaisena kuin se on laissa 902/2012, uusi 4 momentti, jolloin nykyiset 4—9 momentti siirtyvät 5—10 momentiksi, sekä lakiin uusi 37 c § ja 50 l § seuraavasti:

5 §

Muut finanssimarkkinoilla toimivat

Muulla finanssimarkkinoilla toimivalla tarkoitetaan tässä laissa:

30) asunto-omaisuuteen liittyvien kuluttajaluottojen välittäjistä annetussa laissa (852/2016) tarkoitettua suomalaista luotonvälittäjää ja ulkomaisen luotonvälittäjän Suomessa toimivaa sivuliikettä;

31) muuta kuin 4 §:ssä tarkoitettua valvottavaa, joka on velvollinen noudattamaan vähittäismarkkinoille tarkoitettuja paketoituja ja vakuutusmuotoisia sijoitustuotteita (PRIIP-tuotteita) koskevista avaintietoasiakirjoista annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 1286/2014, jäljempänä paketoitujen sijoitustuotteiden avaintietoasetus.

33 §

Toimeenpanokielto ja oikaisukehotus

Finanssivalvonnan oikeudesta:

8) kieltää kauppohenkilöiden sisäistä toteuttajaa järjestämästä sisäistä toteuttamista rahoitusvälineellä säädetään kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annetun lain 5 luvun 6 §:ssä;

9) kieltää ja rajoittaa Suomessa tai Suomesta tapahtuva vakuutusmuotoisten sijoitustuotteiden markkinointi, tarjoaminen ja myynti sekä vakuutusyhtiöiden ja jälleenvakuutusyhtiöiden eräät finanssialan toimet ja käytäntö säädetään paketoitujen sijoitustuotteiden avaintietoasetuksen 17 artiklassa.

37 a §

Lyhyeksimyyntiasetuksessa ja paketoitujen sijoitustuotteiden avaintietoasetuksessa tarkoitettujen erityisten valtuuksien käyttäminen

Finanssivalvonta saa vaatia paketoitujen sijoitustuotteiden avaintietoasetuksessa tarkoitettua tuotteen kehittäjää, siitä neuvoja antavaa ja sitä myyvää antamaan asianomaisille sijoittajille tiedot 3 tai 4 luvun nojalla tekemästään päätöksestä ja siitä, missä sijoittajat voivat tehdä valituksia tai esittää korvausvaateita.

Valiokunnan mietintö TaVM 1/2017 vp

37 c §

Paketoitujen sijoitustuotteiden avaintietoasetuksessa tarkoitettujen avaintietoasiakirjojen toimitaminen Finanssivalvonnalle

Paketoidun sijoitustuotteen kehittäjän tai tuotteen myyjän tulee toimittaa tuotteesta laadittu paketoitujen sijoitustuotteiden avaintietoasetuksessa tarkoitettu avaintietoasiakirja tiedoksi Finanssivalvonnalle viimeistään, kun tuotteen tarjoaminen aloitetaan Suomessa.

40 §

Seuraamusmaksu

Seuraamusmaksu määrätään myös sille, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö tai rikkoo:

1) markkinarakennetoimija-asetuksen 4 artiklan 1 tai 3 kohdan säännöstä finanssimarkkinoilla toimivan vastapuolen tekemien OTC-johdannaisten määräysvelvollisuudesta taikka 10 artiklan 1 kohdan säännöstä finanssialan ulkopuolisen vastapuolen tekemien OTC-johdannaisten määräysvelvollisuudesta ja ilmoitusvelvollisuudesta;

2) Finanssivalvonnan lyhyeksimyntiasetuksen 20 artiklan 2 kohdan, 21 artiklan 1 kohdan tai 23 artiklan 1 kohdan taikka Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen 28 artiklan 1 kohdan nojalla tekemää päätöstä;

3) huutokauppa-asetuksen 38, 39 ja 40 artiklan säännöksiä sisäpiirintiedon kieltämisestä käytöstä, 41 artiklan säännöksiä markkinoiden manipulointia koskevasta kiellosta tai 42 artiklan 1, 3 tai 5 kohdan säännöksiä markkinoiden väärinkäytön vähentämistä koskevista erityisvaatimuksista;

4) paketoitujen sijoitustuotteiden avaintietoasetuksen 5 artiklan 1 kohdan säännöstä avaintietoasiakirjan laatimisesta, 6, 7 ja 8 artiklan 1—3 kohdan säännöstä avaintietoasiakirjan muodosta ja sisällöstä, 9 artiklan säännöstä markkinointiviestinnän sisällöstä, 10 artiklan 1 kohdan säännöstä avaintietoasiakirjan säännöllisestä tarkastelemisesta, 13 artiklan 1, 3 ja 4 kohdan sekä 14 artiklan säännöstä avaintietoasiakirjan toimittamisesta tai 19 artiklan säännöstä asiakasvalitusten käsittelystä; tai

5) korttipohjaisista maksutapahtumista veloitettavista siirtohinnoista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2015/751, jäljempänä *korttimaksujen siirtohintoja koskeva asetus*, 3 artiklan 1 kohdassa säädettyä 0,2 prosentin tapahtumakohtaisen siirtohinnan enimmäismäärää, joka on asetettu pankkikorttitapahtumista veloitettaville siirtohinnoille tai 4 artiklassa säädettyä 0,3 prosentin tapahtumakohtaisen siirtohinnan enimmäismäärää, joka on asetettu luotokorttitapahtumista veloitettaville siirtohinnoille.

Valiokunnan mietintö TaVM 1/2017 vp

41 a §

Seuraamusmaksun enimmäismäärä eräissä tapauksissa

— — — — —
Jos seuraamusmaksu koskee 40 §:n 2 momentin 4 kohdassa tarkoitetun säännöksen rikkomista tai noudattamisen laiminlyöntiä, oikeushenkilölle määrättävä seuraamusmaksu saa olla enintään joko kolme prosenttia oikeushenkilön tekoa tai laiminlyöntiä edeltävän vuoden liikevaihdosta tai enintään viisi miljoonaa euroa sen mukaan, kumpi on suurempi. Luonnolliselle henkilölle määrättävä seuraamusmaksu saa olla enintään 700 000 euroa.
— — — — —

Edellä 6—8 momentissa säädetyn estämättä seuraamusmaksu saa kuitenkin olla enintään kolme kertaa niin suuri kuin teolla tai laiminlyönnillä saatu hyöty, jos hyödyn suuruus on määriteltävissä.

6 luku

Ulkomaisten valvottavien ja niiden Suomessa olevien sivuliikkeiden valvonta ja yhteistyö ulkomaan valvontaviranomaisten kanssa sekä EU-asetusten noudattamisen valvonta

50 l §

Toiminta paketoitujen sijoitustuotteiden avaintietoasetuksessa tarkoitettuna toimivaltaisena viranomaisena

Finanssivalvonta toimii paketoitujen sijoitustuotteiden avaintietoasetuksen 4 artiklan 8 kohdan ja 15 artiklan 2 kohdan mukaisesti paketoitujen sijoitustuotteiden avaintietoasetuksessa tarkoitettuna toimivaltaisena viranomaisena.

— — — — —
Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .
— — — — —

2.

Laki

vaihtoehtorahastojen hoitajista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan vaihtoehtorahastojen hoitajista annetun lain (162/2014) 13 luvun 4 §:n 4 momentti, *muutetaan* 2 luvun 5 §:n 2 momentin 11 kohta sekä 13 luvun 1 §:n 3 momentti ja 7 § sekä *lisätään* 2 luvun 5 §:n 2 momenttiin uusi **13 kohta** seuraavasti:

2 luku

Määritelmät

5 §

EU-säätelyyn liittyvät määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

12) **markkinoiden väärinkäyttöasetuksella** markkinoiden väärinkäytöstä (markkinoiden väärinkäyttöasetus) sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/6/EY ja komission direktiivien 2003/124/EY, 2003/125/EY ja 2004/72/EY kumoamisesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 596/2014;

13) **paketoitujen sijoitustuotteiden avaintietoasetuksella** vähittäismarkkinoille tarkoitettuja paketoituja ja vakuutusmuotoisia sijoitustuotteita (PRIIP-tuotteita) koskevista avaintietoasiakirjoista annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 1286/2014.

Valiokunnan mietintö TaVM 1/2017 vp

13 luku

Markkinointi ei-ammattimaiselle asiakkaalle

1 §

Edellytykset markkinoinnille

Sen joka markkinoi vaihtoehtorahastoja, tulee ennen sijoituspäätöksen tekemistä toimittaa ei-ammattimaiselle asiakkaalle 4 §:ssä tarkoitettu avaintietoesite tai paketoitujen sijoitustuotteiden avaintietoasetuksessa tarkoitettu **avaintietoasiakirja**.

7 §

Asetuksenantovaltuus

Valtiovarainministeriön asetuksella voidaan vaihtoehtoisten sijoitusrahastojen hoitajista annettun direktiivin täytäntöönpanemiseksi antaa tarkemmat säädökset:

- 1) 2 §:n 3 momentissa ja 6 §:n 4 momentissa tarkoitettun Finanssivalvonnan myöntämän poikkeuksen edellytyksistä;
- 2) 4 ja 5 §:ssä tarkoitetuista sijoittajalle annettavia avaintietoja koskevista vaatimuksista.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Kumotun 13 luvun 4 §:n 4 momentin nojalla myönnetyt Finanssivalvonnan poikkeusluvut avaintietoesitteen laatimisesta lakkaavat olemassa voimassa neljän kuukauden kuluttua tämän lain voimaantulosta, kuitenkin viimeistään 1 päivästä toukokuuta **2018**.

Helsingissä 28.2.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kaj Turunen ps
varapuheenjohtaja Harri Jaskari kok
jäsen Harry Harkimo kok
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Lauri Ihalainen sd
jäsen Eero Lehti kok
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Martti Mölsä ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd

Valiokunnan mietintö TaVM 1/2017 vp

jäsen Arto Pirttilahti kesk
jäsen Hanna Sarkkinen vas
jäsen Joakim Strand r
jäsen Antero Vartia vihr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller