

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 1286/2014 muuttamisesta rahastoyhtiöitä, sijoitusyhtiöitä ja yhteissijoitusyritysten ja muiden kuin yhteissijoitusyritysten osuuksista neuvoja antavia tai niitä myyviä henkilöitä koskevan siirtymäjärjestelyn jatkamiseksi sekä direktiiviksi direktiivin 2009/65/EY muuttamisesta siltä osin kuin on kyse avaintietoasiakirjojen käytöstä (*rahastojen avaintietoasiakirjat*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan unionin komission 15.7.2021 tekemät ehdotukset Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 1286/2014 muuttamisesta rahastoyhtiöitä, sijoitusyhtiöitä ja siirtokelpoisiin arvopapereihin kohdistuvaa yhteistä sijoitustoimintaa harjoittavien yritysten (yhteissijoitusyritykset) ja muiden kuin yhteissijoitusyritysten osuuksista neuvoja antavia tai niitä myyviä henkilöitä koskevan siirtymäjärjestelyn jatkamiseksi ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 2009/65/EY muuttamisesta siltä osin kuin on kyse avaintietoasiakirjojen käytöstä siirtokelpoisiin arvopapereihin kohdistuvaa yhteistä sijoitustoimintaa harjoittavien yritysten (yhteissijoitusyritykset) rahastoyhtiöiden toimesta sekä ehdotuksista laadittu muistio.

Helsingissä 2.9.2021

Valtiovarainministeri Annika Saarikko

Neuvotteleva virkamies Tiina Heinonen

VALTIOVARAINMINISTERIO

MUISTIO
20.8.2021

EU/2021/0779; EU/2021/0781

EHDOTUKSET EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI ASETUKSEN (EU) N:O 1286/2014 MUUTTAMISESTA RAHASTOYHTIÖITÄ, SIOITUSYHTIÖITÄ JA YHTEISSIOITUSYRITYSTEN JA MUIDEN KUIN YHTEISSIOITUSYRITYSTEN OSUUKSISTA NEUVOJA ANTAVIA TAI NIITÄ MYYVIÄ HENKILÖITÄ KOSKEVAN SIIRTYMÄJÄRJESTELYN JATKAMISEKSI SEKÄ DIREKTIIVIKSI DIREKTIIVIN 2009/65/EY MUUTTAMISESTA SILTÄ OSIN KUIN ON KYSE AVAINTIETOASIAKIRJOJEN KÄYTÖSTÄ

1 Tausta

Euroopan komissio antoi 15.7.2021 lainsäädäntöehdotuksen asetuksen (EU) N:o 1286/2014 muuttamisesta rahastoyhtiöitä, sijoitusyhtiöitä ja siirtokelpoisiin arvopapereihin kohdistuvaa yhteistä sijoitustoimintaa harjoittavien yritysten (yhteissijoitusyritykset) ja muiden kuin yhteissijoitusyritysten osuuksista neuvoja antavia tai niitä myyviä henkilöitä koskevan siirtymäjärjestelyn jatkamiseksi (COM(2021) 397 final). Samalla komissio antoi myös lainsäädäntöehdotuksen direktiivin 2009/65/EY muuttamisesta siltä osin kuin on kyse avaintietoasiakirjojen käytöstä siirtokelpoisiin arvopapereihin kohdistuvaa yhteistä sijoitustoimintaa harjoittavien yritysten (yhteissijoitusyritykset) rahastoyhtiöiden toimesta (COM(2021) 399 final).

Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat vuonna 2014 asetuksen (EU) N:o 1286/2014 vähittäismarkkinoille tarkoitettuja paketoituja ja vakuutusmuotoisia sijoitustuotteita (PRIIP-tuotteita) koskevista avaintietoasiakirjoista (jäljempänä *PRIIP-asetus*). PRIIP-asetuksen tavoitteena on ollut parantaa yksityissijoittajien suojaa siten, että sijoittajat voisivat paremmin ymmärtää ja vertailla vähittäismarkkinoille tarkoitettuja paketoituja ja vakuutusmuotoisia sijoitustuotteita sekä tehdä selkeisiin ja luotettaviin tietoihin perustuvia sijoituspäätöksiä. PRIIP-tuotteisiin kuuluvat muun muassa sijoitusrahastot (UCITS), vähittäismarkkinoille tarkoitetut vaihtoehtorahastot, strukturoidut tuotteet sekä vakuutusmuotoiset sijoitustuotteet. Tavoitteiden saavuttamiseksi PRIIP-asetuksessa edellytetään, että PRIIP-tuotteiden kehittäjät noudattavat yhtenäisiä tuotetietoja koskevia vaatimuksia ja toimittavat yksityissijoittajille avaintietoasiakirjan (*key information document*, KID) kustakin tarjoamastaan PRIIP-tuotteesta.

PRIIP-asetukseen sisältyy siirtymäsäännös, jonka mukaan siirtokelpoisiin arvopapereihin kohdistuvaa yhteistä sijoitustoimintaa harjoittavia yrityksiä (yhteissijoitusyritykset) koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/65/EY (jäljempänä *sijoitusrahastodirektiivi*) mukaiset sijoitusrahastot on väliaikaisesti vapautettu vaatimuksesta toimittaa avaintietoasiakirja. Siirtymäsäännös on voimassaolevien säännösten perusteella voimassa 31.12.2021 asti. Siirtymäsäännös perustui siihen, että sijoitusrahastodirektiivissä säädetyt vaatimukset sijoittajalle annettavista avaintiedoista (avaintietoosite, *key investor information document*, KIID) oli tuolloin suhteellisen äskettäin uudistettu ja ne olivat myös esikuvana PRIIP-asetuksen mukaiselle avaintietoasiakirjalle. Sijoitusrahastojen lisäksi siirtymäsäännöstä on sovellettu myös muihin sellaisiin rahastoihin, joista laaditaan sijoitusrahastodirektiivin mukainen avaintietoosite.

2 Ehdotuksen tavoite

Asetusehdotuksen tavoitteena on jatkaa PRIIP-asetuksessa säädettyä siirtymäaikaa sijoitusrahastoille vielä kuudella kuukaudella. Siirtymäajan päätyttyä PRIIP-asetuksen avaintietoasiakirjaa koskevia vaatimuksia ja niitä täydentävää alemman asteista sääntelyä alettaisiin soveltaa myös aiemmin siirtymäsäännöksen piiriin kuuluneisiin toimijoihin. Siirtymäaika on tarpeen oikeudellisen epävarmuuden vähentämiseksi, koska alemman asteiseen sääntelyyn tehtävien muutosten valmistelu EU:ssa on viivästynyt.

Direktiiviehdotuksen tavoitteena on välttää tilanne, jossa sijoitusrahastoihin sijoittavat yksityissijoittajat saisivat siirtymäajan päätyttyä samasta sijoituskohteesta kaksi eri ennen sopimuksen tekoa annettavaa asiakirjaa. Sijoitusrahastodirektiivissä säädetään sijoittajalle annettavia avaintietoja koskevista vaatimuksista. Direktiiviehdotuksella varmistettaisiin, että tietystä sijoitusrahastosta PRIIP-asetuksen mukaisesti laaditun avaintietoasiakirjan katsottaisiin täyttävän myös sijoitusrahastodirektiivissä asetetut vaatimukset sijoittajalle annettavia avaintiedoista.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

3.1 Asetusehdotus PRIIP-asetuksen muuttamisesta

PRIIP-asetuksen 32 artiklan 1 kohdassa säädetään siirtymäajasta, jonka mukaan sijoitusrahastodirektiivin mukaiset rahoitusyhtiöt, sijoitusyhtiöt sekä sijoitusrahastojen osuuksia koskevaa neuvontaa antavat tai niitä myyvät henkilöt vapautetaan PRIIP-asetuksen mukaisista velvoitteista 31.12.2021 saakka. Komissio ehdottaa, että tätä siirtymäaikaa pidennetään 30.6.2022 asti.

PRIIP-asetuksessa vahvistetaan yksityissijoittajalle annettavan avaintietoasiakirjan muoto ja sisältö. Siinä myös valtuutetaan Euroopan valvontaviranomaiset laatimaan yhdessä teknisiä sääntelystandardeja, joissa määritellään tarkemmin avaintietoasiakirjan esitystapa ja sisältö, sen väkiomuo, riskien ja tuottojen esittämisessä ja kulujen laskemisessa käytettävät menetelmät sekä avaintietoasiakirjan tietojen uudelleentarkastelun edellytykset. Nämä tekniset sääntelystandardit on vahvistettu komission delegoidussa asetuksessa (EU) 2017/653 PRIIP-asetuksen täydentämisestä vahvistamalla teknisiä sääntelystandardeja avaintietoasiakirjojen esittämisestä, sisällöstä, uudelleentarkastelusta ja tarkistamisesta sekä tällaisten asiakirjojen toimittamisvaatimuksen noudattamiseen liittyvien ehtojen täyttämistä (jäljempänä *komission delegoitu aset*).

Avaintietoasiakirjan sisältö määritellään tarkemmin komission antamissa teknisissä sääntelystandardeissa. Niiden käytännön soveltamisessa on havaittu useita muutostarpeita, mitä on valmistelu komission ja Euroopan valvontaviranomaisten yhteistyönä. Euroopan valvontaviranomaiset ovat toimittaneet 3.2.2021 komissiolle luonnokset avaintietoasiakirjaa koskevien teknisten sääntelystandardien muuttamisesta, joihin sisältyy tarvittavia mukautuksia rahastojen osalta. Komission tarkoituksena on hyväksyä nämä tekniset sääntelystandardit muuttamalla PRIIP-asetuksen nojalla annettua komission delegoitua asetusta. Hyväksymisen tarkka ajankohta ei ole tiedossa, mutta komission odotetaan antavan sen syksyn aikana.

3.2 Direktiiviehdotus sijoitusrahastodirektiivin muuttamisesta

Sijoitusrahastodirektiiviin ehdotetaan lisättäväksi uusi 82 a artikla avaintietoasiakirjalla sijoittajalle annettavista avaintiedoista. Artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että jos sijoitusyhtiö tai jonkin hoitamansa sijoitusrahaston osalta rahastoyhtiö laatii, toimittaa, tarkistaa ja kääntää avaintietoasiakirjan, joka täyttää PRIIP-asetuksessa säädetty avaintietoasiakirjoja koskevat vaatimukset, toimivaltaiset viranomaiset katsovat, että kyseinen avaintietoasiakirja täyttää myös sijoitusrahastodirektiivin 78–82 ja 94 artiklassa asetetut sijoittajalle annettaviin avaintietoihin sovellettavat vaatimukset.

PRIIP-asetuksessa on edellytetty komission arvioivan, olisiko sijoitusrahastojen siirtymäaikaa pidennettävä vai voitaisiinko sijoitusrahastodirektiivin säännökset sijoittajalle annettavista avaintiedoista korvata PRIIP-asetuksen mukaisella avaintietoasiakirjalla. Tältä osin komissio arvioi lainsäädäntöehdotuksessaan, että Euroopan valvontaviranomaisten toimittama ehdotus tarkistetuksi teknisiksi sääntelystandardeiksi sisältää useita muutoksia, joilla voidaan perustella sijoittajalle annettavien avaintietojen korvaaminen PRIIP-asetuksen mukaisella avaintietoasiakirjalla. Komissio yksilöi tällaisiksi muutoksiksi muun muassa vaatimuksen avaintietoasiakirjaan sisällytettävästä ulkoisesta linkistä tuotekohtaisiin ja vakiomenetelmällä laskettuihin tietoihin tuotto- tai arvokehityksestä, standardoitujen tuottonäkymien käyttöönoton sekä muutetut säännökset kokonaiskuluista, liiketoimikuluista ja riski-indikaattorin tarkistamisesta. Komissio katsoo, että näiden muutosten johdosta myös sijoitusrahastojen osalta olisi helpompi hyödyntää avaintietoasiakirjan esitystapaa ja sisältöä.

Direktiiviehdotus olisi pantava täytäntöön viimeistään 30.6.2022 ja säännöksiä sovellettaisiin 1.7.2022 alkaen.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Oikeusperusta

Muutosehdotukset perustuvat alkuperäisen PRIIP-asetuksen ja sijoitusrahastodirektiivin mukaisiin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) artikloihin. Asetusehdotus perustuu SEUT 114 artiklaan ja direktiiviehdotus SEUT 53 artiklan 1 kohtaan. Ehdotukset käsitellään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ja hyväksymisestä päätetään neuvostossa määräenemmistöllä.

Valtioneuvosto pitää komission ehdotuksia oikeusperustan näkökulmasta perusteltuina. Asetusehdotuksen voidaan katsoa liittyvän sisämarkkinoiden toteuttamiseen ja niiden toiminnan vahvistamiseen. Direktiiviehdotuksen voidaan taas katsoa liittyvän sisämarkkinoiden toteutumista ja rajat ylittävien palveluiden tarjoamista koskeviin toimenpiteisiin jäsenvaltioiden lainsäädännön yhteensovittamiseksi.

Toissijaisuusperiaate

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 5 artiklan 3 kohdan toissijaisuusperiaatteen mukaisesti EU:n tasolla on toteutettava toimia vain, jos jäsenvaltiot eivät voi yksi riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla.

Komissio katsoo ehdotusten noudattavan toissijaisuusperiaatetta. Komission mukaan unionin toimia tarvitaan, jotta rahoituspalvelujen ja -tuotteiden sisämarkkinoilta voidaan poistaa esteitä ottamalla käyttöön yhtenäinen lähestymistapa PRIIP-tuotteita koskevien tietojen ilmoittamiseen. Muutettavaan lainsäädäntöön tehtävät muutokset on tehtävä komission ehdotuksesta.

Valtioneuvosto pitää komission ehdotuksia toissijaisuusperiaatteen mukaisina.

Suhteellisuusperiaate

SEU 5 artiklan 4 kohdan suhteellisuusperiaatteen mukaisesti unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi. Komission

mukaan lainsäädäntöehdotukset ovat tarpeen sen varmistamiseksi, että toimivaltaiset viranomaiset ja PRIIP-tuotteiden kehittäjät soveltavat PRIIP-tuotteita koskevia sääntöjä tehokkaasti. Näin varmistetaan PRIIP-asetuksen tavoitteiden saavuttaminen sisämarkkinoilla ja sitä kautta markkinoiden avoimuuden ja yksityissijoittajien hyvä suojaus. Direktiiviehdotuksella lisäksi varmistetaan, että sijoitusrahastojen sisämarkkinat toimivat moitteettomasti. Sijoitusrahastodirektiiviin tehtävillä muutoksilla vähennetään säännösten noudattamisesta sijoitusrahastoille aiheutuvia rasitteita ja kustannuksia poistamalla päällekkäiset vaatimukset.

Valtioneuvosto pitää komission ehdotuksia suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta perusteltuina.

5 Ehdotuksen vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset

Komissio ei ole julkaissut lainsäädäntöehdotustensa yhteydessä vaikutusarviointiasiakirjaa.

Lainsäädäntöehdotuksilla ei arvioida olevan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia, sillä ehdotuksilla ei muuteta keskeisiltä osin PRIIP-asetuksen ja sijoitusrahastodirektiivin sisältöä eikä luoda markkinatoimijoille uusia velvoitteita. PRIIP-asetuksessa säädetyn siirtymäsäännöksen piiriin kuuluvat toimijat hyötyvät oikeudellisen epävarmuuden ja hallinnollisen taakan vähentämisessä.

Siirtymäajan pidentäminen antaa toimijoille aikaa valmistautua siirtymäsäännöksen päättymiseen ja siitä seuraavaan velvollisuuteen laatia PRIIP-asetuksen mukainen avaintietoasiakirja. Samalla toimijoille annetaan aikaa sopeutua avaintietoasiakirjan sisältöön kohdistuviin sääntelymuutoksiin. Siirtymäajan päätyttyä avaintietoasiakirjan tuottamisesta ja päivittämisestä tulee aiheutumaan kustannuksia sääntelyn piiriin tulevien sijoitustuotteiden kehittäjille, joille kuuluu vastuu avaintietoasiakirjan laatimisesta. Parhaillaan muutettavana oleva alemman asteinen EU-sääntely tulee täsmentämään avaintietoasiakirjan lopullisen sisällön. Tieto lopullisesta sisällöstä on toimijoille tarpeen, jotta tarvittavat muutokset tietojärjestelmiin, materiaaleihin ja asiakasprosesseihin saadaan toteutettua asianmukaisesti. Yleisesti vuoden aikaa on pidetty kohtuullisena. Tiedonantovelvollisuuden ja sijoittajamateriaalien muutokset synnyttävät toimijoille jonkin verran kustannuksia, mutta samalla edistetään sääntelyn johdonmukaisuutta, helpotetaan valvontaa ja tuetaan eri sijoitustuotteiden tarjoajien välistä kilpailua.

Sijoitusrahastodirektiiviin tehtävien muutosten tarkoituksena on välttää tilanne, jossa sijoittaja saa siirtymäajan päätyttyä samasta sijoitustuotteesta sekä PRIIP-asetuksen mukaisen avaintietoasiakirjan että sijoitusrahastodirektiivin mukaisen avaintietoesitteen. Kyseisten asiakirjojen voidaan olennaisilta osin katsoa kattavan samat tiedonantovaatimukset. Ehdotuksella vältetään päällekkäiset vaatimukset ja asiakkaille keskenään erilaisista tiedoista mahdollisesti aiheutuva hämmennys. Ehdotus vähentää siten myös rahastoyhtiöille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa, joka syntyisi, jollei sääntelyyn tehtäisi nyt ehdotettuja muutoksia.

Ehdotus yhdenmukaistaa ei-ammattimaisille sijoittajille annettavaa sijoittajainformaatiota eri tuotteista EU:ssa. Sijoittajien kannalta yhdenmukaiset säännökset parantavat tuotteiden keskeisten ominaisuuksien tunnistamista ja helpottavat eri tuotteiden vertailua, mikä voi mahdollistaa sijoittajan kannalta tehokkaamman päätöksenteon.

Vaikutukset viranomaisiin

Finanssivalvonta toimii PRIIP-asetuksessa ja sijoitusrahastodirektiivissä tarkoitettuna toimivaltaisena viranomaisena Suomessa. Ehdotuksilla on vaikutusta myös Finanssivalvonnan työmäärään siten, ettei sen tarvitse valvoa keskenään päällekkäisten tiedonantovelvollisuuksien täyttämistä samasta rahastotuotteesta siirtymäajan päätyttyä.

Vaikutukset lainsäädäntöön

Ehdotukset edellyttävät muutoksia ainakin sijoitusrahastolakiin (213/2019). Ehdotusten johdosta voi olla tarvetta myös muuttaa vaihtoehtorahastojen hoitajista annettua lakia (162/2014), sillä PRIIP-asetuksen täytäntöönpanon yhteydessä vaihtoehtorahastoja koskevaan kansalliseen sääntelyyn ehdotetut muutokset ovat mahdollistaneet Suomessa siirtymäsäännöksen soveltamisen myös muihin kuin sijoitusrahastodirektiivin mukaisiin sijoitusrahastoihin.

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Valtioneuvosto ei katso ehdotusten olevan ristiriidassa Suomen perustuslain tai Suomea velvoittavien perus- ja ihmisoikeussopimusten kanssa.

7 Ahvenanmaan toimivalta

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

8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Lainsäädäntöehdotusten vastuuvaliokunta Euroopan parlamentissa on talous- ja raha-asioiden valiokunta (ECON). Euroopan parlamentti ei ole vielä aloittanut ehdotusten käsittelyä eikä nimennyt esittelijää.

Ehdotusten käsittely on aloitettu neuvoston rahoituspalvelutyöryhmässä ensimmäisellä kokouksella 20.7.2021. Muiden jäsenvaltioiden viralliset kannat eivät ole vielä tiedossa.

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Ehdotukset ja niihin liittyvä luonnos valtioneuvoston kirjelmäksi on ollut EU-asioiden komitean alaisen rahoituspalvelut ja pääomaliikkeet -jaoston (jaosto EU10) kirjallisessa käsittelyssä 11.–19.8.2021.

10 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu yleisesti myönteisesti ja rakentavasti UCITS ja PRIIPS avaintietoasiakirjojen yhdenmukaistamiseen ja siten PRIIP-asetuksen mukaisen sijoitus- ja vaihtoehtorahastoja koskevan siirtymäajan päättämiseen. Siirtymäajan päättäminen on omiaan lisäämään sijoitustuotteiden tarjoajien välistä kilpailua, kun sijoittajan on helpompi vertailla eri muodoissa tarjottavia tuotteita. Siirtymäjärjestelyn päättämisen edellyttäessä muutoksia myös muuhun sääntelyyn on kuitenkin tärkeää, että toimijoille ja viranomaisille varataan riittävästi aikaa sopeutua uusiin vaatimuksiin. Tässä vaiheessa ei ole vielä tarkasti tiedossa, milloin komissio antaa avaintietoasiakirjan tarkemman sisällön määrittävät uudet tekniset sääntelystandardit. Valtioneuvosto pitää tämän johdosta vähintään esitetyn pituisen siirtymäajan pidentämistä perusteltuna.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti ehdotukseen, jonka mukaan sijoitusrahastodirektiivin vaatimukset sijoittajalle annettavista avaintiedoista voitaisiin täyttää PRIIP-asetuksen mukaisella avaintietoasiakirjalla. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että sijoittaja saa kaikissa tilanteissa sijoituspäätöksen kannalta keskeisen informaation ennen sopimukseen sitoutumista, mutta korostaa samalla tarvetta välttää keskenään päällekkäisiä ja osin ristiriitaisia tiedonantovaatimuksia.