Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi vähittäismarkkinoille tarkoitettuja paketoituja ja vakuutusmuotoisia sijoitustuotteita (PRIIP-tuotteita) koskevista avaintietoasiakirjoista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1286/2014 muuttamisesta sen soveltamisen alkamispäivän osalta”

(COM(2016) 709 final – 2016/0355 (COD))

(2017/C 075/08)

Yleisesittelijä: **Daniel MAREELS**

Lausuntopyyntö	neuvosto, 17.11.2016
	Euroopan parlamentti, 21.11.2016
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artikla
Vastaava erityisjaosto	”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus”
Puheenjohtajan päätös	17.11.2016 (57 artikla – kiireellisyysmenettely)
Hyväksyminen täysistunnossa	14.12.2016
Täysistunnon numero	521
Äänestystulos	152/1/2
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

1. **Päätelmät ja suositukset**

1.1 ETSK katsoo vallitsevissa olosuhteissa ja jäljempänä mainituin ehdoin voivansa asettua kannattamaan komission ehdotusta vähittäismarkkinoille tarkoitettuja paketoituja ja vakuutusmuotoisia sijoitustuotteita (PRIIP-tuotteita) ([1]) koskevan asetuksen voimaantulon lykkäämisestä vuodella eli tammikuun 1. päivään 2018.

1.2 PRIIP-tuotteita koskeva asetus käsittää toimenpiteitä, joilla pyritään parantamaan vähittäisasiakkaiden ja sijoittajien suojaa ja palauttamaan kuluttajien luottamus rahoituspalvelualaan lisäämällä läpinäkyvyyttä vähittäissijoitusmarkkinoilla. Siinä edellytetään erityisesti, että vähittäismarkkinoille tarkoitettujen paketoitujen ja vakuutusmuotoisten sijoitustuotteiden, jäljempänä ”PRIIP-tuotteet”, kehittäjät tuottavat nk. avaintietoasiakirjan (KID ([2])).

1.3 Lykkäys tapahtuu Euroopan parlamentin ja jäsenvaltioiden enemmistön pyynnöstä sen jälkeen, kun parlamentti hylkäsi 14. syyskuuta 2016 komission ”delegoidun säädöksen” ([3]) PRIIP-tuotteista. Delegoitu säädös koski avaintietoasiakirjan teknisten sääntelystandardien määrittelemistä PRIIP-tuotteille yhteisten eurooppalaisten valvontaviranomaisten laatimien luonnosten pohjalta.

([1]) PRIIP-lyhenne viittaa englannin kielen ilmaukseen *packaged retail and insurance-based investment products*. Suomeksi käytetään ilmausta ”vähittäismarkkinoille tarkoitetut paketoidut ja vakuutusmuotoiset sijoitustuotteet”.

([2]) KID on lyhenne englannin kielen ilmauksesta *key information document*. Suomeksi käytetään ilmausta ”avaintietoasiakirja”.

([3]) Delegoidut säädökset ovat Lissabonin sopimuksen tuoma uutuus. SEUT-sopimuksen 290 artiklan nojalla EU-lainsäätäjä (useimmissa tapauksissa Euroopan parlamentti ja neuvosto) voi siirtää komissiolle toimivallan antaa muita kuin lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttäviä, soveltamisalaltaan yleisiä säädöksiä, joilla täydennetään tai muutetaan lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytyn säädöksen tiettyjä, muita kuin sen keskeisiä osia.
Niinpä delegoitujen säädösten avulla on mahdollista lisätä säädökseen uusia (muita kuin keskeisiä) säännöksiä tai muuttaa sen tiettyjä piirteitä jälkikäteen. Lainsäätäjä pystyy näin ollen keskittymään toimintapolitiikan linjaukseen ja tavoitteenasetteluun tarvitsematta käsitellä kovin perusteellisesti yksityiskohtia tai ryhtyä mitä teknisluonteisimpiin keskusteluihin.
Delegoitujen säädösten antamiseen oikeuttavan toimivallan siirtämistä sitovat kuitenkin tiukat rajoitukset. Ainoastaan komissio voi saada toimivaltuudet antaa delegoituja säädöksiä. Sen lisäksi toimivallan siirtäminen ei saa koskea tietyn aihealan keskeisiä osia. Sitä paitsi säädöksessä täytyy kuvata toimivallan siirron tavoite, sisältö, soveltamisala ja kesto. Lisäksi lainsäätäjän täytyy säädöksessä nimenomaisesti mainita delegoinnin edellytykset. Tässä tarkoituksessa Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat pidättää oikeuden peruttaa delegointi tai esittää moitteita delegoitua säädöstä kohtaan. Ks. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=URISERV%3Aai0032

1.4 ETSK on jo aiemmassa lausunnossaan ([4]) ilmaissut suhtautuvansa myönteisesti PRIIP-tuotteiden esiinmarssiin ja korostanut siinä yhteydessä pitävänsä tärkeänä säädöstä, jonka säännökset ensimmäistä kertaa kattavat kaikenmuotoiset monimutkaiset rahoitusalan tuotteet ja jossa säädetään, missä määrin kyseiset tuotteet ovat vertailukelpoisia, kehittäjätyyppistään (pankit, vakuutuslaitokset tai sijoitusyhtiöt) riippumatta.

1.5 Samassa yhteydessä komitea peräsi tällä alalla sellaisten rahoitusalan sisämarkkinoiden luomista, joilla tarjotaan selkeitä, tarkkoja, yksinkertaisia ja vertailukelpoisia tietoja. Tämä tarkoittaa kaiken kaikkiaan yhtenäistä, yksinkertaistettua ja standardoitua järjestelmää, joka mahdollistaa tietojen vertailtavuuden ja ymmärrettävyyden sekä lisää markkinoiden avoimuutta ja tehokkuutta ([5]).

1.6 Komitea katsoi, että mikäli ei olisi päädytty lykkäämään soveltamista, olisivat tärkeimmät kyseistä alaa koskevat tavoitteet (joista on puhe edellä ja jäljempänä) mahdollisesti joutuneet uhatuiksi, mikä olisi komitean mielestä ollut mitä epätoivottavinta. Komitea yhtyy toteamukseen, että PRIIP-tuotteita koskevassa asetuksessa tavoiteltu suurempi avoimuus ja yhdenmukaisuus tietojen käytettäväksi asettamista tarkoittavan velvoitteen osalta hyödyttävät rahoituspalvelujen sisämarkkinoita, kun luodaan tasavertaiset toimintaedellytykset erilaisten tuotteiden ja jakelukanavien välille. Niinpä tämä järjestely on eduksi paitsi vähittäisasiakkaille ja sijoittajille mutta edistää lisäksi osaltaan kuluttajien luottamuksen palautumista rahoituspalvelualaan. Sitä paitsi on todettu, että delegoidun säädöksen hylkääminen alle neljä kuukautta ennen markkinatoimijoita koskevien säädöstekstien voimaantuloa olisi johtanut oikeudelliseen epävarmuuteen ja hyvin vakaviin täytäntöönpanoon liittyviin ongelmiin.

1.7 Komitea katsoo voivansa samoin perustein kannattaa sitä, että aikamääräksi valittiin yksi vuosi, ja sitäkin suuremmalla syyllä, koska näin ollen voimaantulo osuu yksiin uuden MiFID II -paketin (rahoitusmarkkinadirektiivi II) voimaantulon kanssa. Komitea pitää välttämättömänä huolehtia siitä, että kyse on poikkeuksellisesta ja ainutkertaisesta lykkäyksestä ja että näin kuluva jakso hyödynnetään päätöksen tekemiseen lopullisesta delegoidusta säädöksestä ja siitä informoimiseen mahdollisimman lyhyessä ajassa. Tärkeintä on näet luoda niin nopeasti kuin mahdollista selkeyttä ja varmuutta sekä markkinatoimijoiden että vähittäisasiakkaiden ja sijoittajien näkökulmasta.

1.8 Komitea toteaa, että PRIIP-tuotteita koskevan asetuksen tavoitteita ja saavutuksia ei saa vaarantaa tässä yhteydessä. Sen vuoksi on välttämätöntä, että delegoituun säädökseen mahdollisesti tehtävät mukautukset noudattavat mainittuja suuntaviivoja. Tämä tarve korostuu entisestään sen vuoksi, koska PRIIP-tuotteita koskevaa asetusta on nyt määrä tarkastella jo vuoden kuluttua uudelleen ja koska siinä yhteydessä on tilaisuus esittää mahdollisia kysymyksiä ottaen huomioon käytännön soveltamisesta ja valvonnasta saadut ensimmäiset kokemukset. Mainittujen mukautusten tulee kuitenkin heti alusta pitäen olla omiaan parantamaan kuluttajien luottamusta. Lisäksi niiden pitää pysyä yhdenmukaisina tulevassa MiFID-paketissa kaavailtujen sääntöjen kanssa.

2. **Taustaa**

2.1 (PRIIP-tuotteita koskevalla) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 1286/2014 ([6]) otettiin käyttöön toimenpiteitä vähittäissijoitusmarkkinoiden avoimuuden lisäämiseksi. Tarkemmin sanottuna tässä asetuksessa PRIIP-tuotteiden kehittäjät velvoitetaan laatimaan avaintietoasiakirja.

2.2 Asetuksessa annetaan Euroopan valvontaviranomaisille ([7]) tehtäväksi valmistella tekniset sääntelystandardit, jotka koskevat avaintietoasiakirjan osatekijöitä.

2.3 Sen jälkeen, kun Euroopan valvontaviranomaiset olivat toimittaneet edellä mainittuja standardeja koskevat ehdotuksensa komissiolle, tämä antoi vuoden 2016 kesäkuun lopussa delegoidun säädöksen vahvistettujen teknisten sääntelystandardien tehokkaaksi toteuttamiseksi.

2.4 Euroopan parlamentti esitti 14. syyskuuta 2016 hyväksymässään päätöslauselmassa moitteita komission antamaa delegoitua säädöstä kohtaan ([8]). Euroopan parlamentti kehotti komissiota tarkastelemaan uudelleen säännöksiä, jotka koskevat usean vaihtoehdon mukaisia PRIIP-tuotteita, tuottonäkymiä ja ymmärrettävyyttä koskevaa varoitusta.

2.5 Sen lisäksi parlamentti pyysi yhdessä jäsenvaltioiden suuren enemmistön kanssa asetuksen soveltamisen lykkäämistä.

([4]) Ks. ETSK:n lausunto (EUVL C 11, 15.1.2013, s. 59, kohta 1.2).
([5]) Ks. edellä alaviitteessä 4 mainittu lausunto, kohdat 3.2 ja 2.3.
([6]) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1286/2014, annettu 26 päivänä marraskuuta 2014, vähittäismarkkinoille tarkoitettuja paketoituja ja vakuutusmuotoisia sijoitustuotteita (PRIIP-tuotteita) koskevista avaintietoasiakirjoista (EUVL L 352, 9.12.2014, s. 1).
([7]) Euroopan valvontaviranomaiset ovat Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen, Euroopan pankkiviranomainen ja Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen.
([8]) Ks. http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0347+0+DOC+XML+V0//FI.

2.6 Tarkasteltavana olevassa asetusehdotuksessa esitetään koko paketin voimaantulon lykkäämistä yhdellä vuodella eli vuoden 2018 tammikuun 1. päivään.

3. **Huomioita ja kommentteja**

3.1 Kokonaisuutena katsottuna PRIIP-tuotteita koskevan asetuksen tavoitteena on vähittäisasiakkaiden ja sijoittajien suojeleminen paremmin – erityisesti niiden, jotka sijoittavat PRIIP-tuotteisiin. Tavoiteltu suurempi avoimuus ja yhdenmukaisuus tietojen käytettäväksi asettamista tarkoittavan velvoitteen osalta hyödyttää myös rahoituspalvelujen sisämarkkinoita, kun luodaan tasavertaiset toimintaedellytykset erilaisten tuotteiden ja jakelukanavien välille. Näin muodoin myös kuluttajien luottamuksen rahoituspalvelualaan odotetaan jatkavan palautumista entiselleen.

3.2 Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi edellytetään, että PRIIP-tuotteiden kehittäjät noudattavat tuotteita koskevien tietojen antamista koskevia yhtenäisiä vaatimuksia ja että yksityisasiakkaat ja sijoittajat saavat tarjotuista PRIIP-tuotteista avaintietoasiakirjan. Yksityissijoittajan pitäisi kyetä tämän ansiosta ymmärtämään paremmin tietyn tuotteen taloudellista luonnetta ja riskejä sekä vertailemaan erilaisia tarjouksia.

3.3 Alkuperäisessä versiossa säädetään, että asetus tulee voimaan vuoden 2016 lopussa. Kyseinen päivämäärä koskee periaatteessa myös ”täytäntöönpanotoimenpiteitä”, joista komissio sääti vuoden 2016 keskivaiheilla delegoidulla säädöksellä, joka perustui Euroopan valvontaviranomaisten ehdotuksiin teknisiksi sääntelystandardeiksi. Standardit koskevat avaintietoasiakirjan esitystapaa ja sisältöä sekä vakiomuotoa, riskien ja tuottojen esittämisessä ja kulujen laskemisessa käytettävää menetelmää, avaintietoasiakirjassa olevien tietojen uudelleentarkastelun edellytyksiä ja vähimmäistiheyttä sekä edellytyksiä, jotka täyttävät vaatimuksen avaintietoasiakirjan toimittamisesta yksityissijoittajille.

3.4 Neuvosto ei tutkimusajanjakson kuluessa esittänyt moitteita delegoidun säädöksen suhteen, mutta Euroopan parlamentti puolestaan hylkäsi säädöksen 14. syyskuuta 2016 antamallaan päätöslauselmalla ([9]).

3.5 Vaikka PRIIP-tuotteita koskeva asetus on suoraan sovellettavissa vuoden 2016 loppuessa ja vaikka avaintietoasiakirjan tuottaminen ei ole kytköksissä delegoidun säädöksen hyväksymiseen, Euroopan parlamentti pyysi samalla kertaa PRIIP-tuotteita koskevan asetuksen voimaantulon lykkäämistä. Myös jäsenvaltioiden suuri enemmistö esitti samaisen lykkäämispyynnön. Tällöin viitattiin siihen, että teknisten standardien puuttuminen haittaisi asetuksen joustavaa soveltamista.

3.6 Mainituissa olosuhteissa ETSK on periaatteessa valmis kannattamaan asetuksen voimaantulon lykkäämistä. Muussa tapauksessa aiheutuisi vaara, että tärkeimmät asetetuista tavoitteista (joista on puhe edellä ja jäljempänä) olisivat jääneet kokonaan toteutumatta tai toteutuneet vain puutteellisesti. Tämän lisäksi delegoidun säädöksen hylkääminen tapahtui vain alle neljä kuukautta ennen säädöstekstien voimaantuloa, mikä olisi johtanut oikeudelliseen epävarmuuteen ja hyvin vakaviin täytäntöönpanoon liittyviin ongelmiin markkinatoimijoiden kannalta.

([9]) Päätöslauselmassa hylätään delegoitu säädös seuraavin perustein:

”A. pitää olennaisena, että kuluttajille annettavat investointituotteita koskevat tiedot ovat vertailukelpoisia, jotta kyetään edistämään yhdenvertaisia toimintaedellytyksiä markkinoilla riippumatta siitä, millainen rahoituksen välittäjä tuottaa tai markkinoi investointituotteita;

B. toteaa, että investoijia johdettaisiin harhaan, jos luottoriski poistettaisiin vakuutustuotteiden riskiluokituslaskelmista;

C. toteaa, että usean vaihtoehdon mukaisten tuotteiden kohtelua on täsmennettävä edelleen, etenkin kun on kyse yhteissijoitusyhtiöiden rahastoja koskevasta vapauttamisesta asetuksen (EU) N:o 1286/2014 mukaisesti;

D. katsoo, että komission hyväksymässä delegoidussa säädöksessä olevat tulevia tuottonäkymiä koskevat laskentamenetelmät ovat puutteellisia eivätkä ne siten täytä asetuksen (EU) N:o 1286/2014 mukaista vaatimusta, jossa edellytetään, että annettavat tiedot ’ovat täsmällisiä, tasapuolisia ja selkeitä eivätkä johda harhaan kyseisiä yksityissijoittajia’; katsoo erityisesti, että eräiden PRIIP-tuotteiden kohdalla tiedot eivät osoita edes epäsuotuisassa skenaariossa eivätkä edes silloin, kun kyseiset tuotteet ovat tuottaneet tappiota jo suositellun hallussapitojakson vähimmäiskeston aikana, että investoijat voivat menettää rahojaan;

E. toteaa, että delegoidussa säädöksessä ei ole yksityiskohtaista ohjeistusta ymmärrettävyyttä koskevasta varoituksesta, jolloin vakavana vaarana on, että tätä avaintietoasiakirjan elementtiä sovelletaan sisämarkkinoilla epäyhtenäisesti;

F. katsoo edelleen, että teknisiä sääntelystandardeja koskevassa toimeksiannossa olisi uutena elementtinä jatkettava standardointia sen suhteen, milloin ymmärrettävyyttä koskeva varoitus on annettava;

G. toteaa, että jos muutoksia ei tehdä, on vaarana, että delegoidun asetuksen säännökset ovat ristiriidassa lainsäädännön hengen ja päämäärän kanssa, kun tarkoituksena on antaa yksityissijoittajille selkeitä, vertailukelpoisia ja ymmärrettäviä sekä harhaanjohtamattomia tietoja PRIIP-tuotteista;

H. toteaa, että parlamentin neuvotteluryhmä pyysi komissiolle 30. kesäkuuta 2016 lähetetyssä talous- ja raha-asioiden valiokunnan puheenjohtajan kirjeessä komissiota arvioimaan, olisiko asetuksen (EU) N:o 1286/2014 täytäntöönpanoa lykättävä”.

3.7 ETSK toteaa lisäksi, että se on jo aiemmassa PRIIP-tuotteita käsittelevässä lausunnossaan ilmaissut suhtautuvansa asiaa koskeviin ehdotuksiin ja valittuun toimintalinjaan myönteisesti ([10]). Komitea korosti siinä yhteydessä pitävänsä tärkeänä säädöstä, jonka säännökset ensimmäistä kertaa kattavat kaikenmuotoiset monimutkaiset rahoitusalan tuotteet ja jossa säädetään, missä määrin kyseiset tuotteet ovat vertailukelpoisia, kehittäjätyyppistään (pankit, vakuutuslaitokset tai sijoitusyhtiöt) riippumatta.

3.8 Komitea peräsi lisäksi tällä alalla sellaisten rahoitusalan sisämarkkinoiden luomista, joilla tarjotaan selkeitä, tarkkoja, yksinkertaisia ja vertailukelpoisia tietoja ([11]). Se katsoi myös, että yhtenäinen, yksinkertaistettu ja standardoitu järjestelmä mahdollistaa tietojen vertailtavuuden ja ymmärrettävyyden sekä lisää markkinoiden avoimuutta ja tehokkuutta ([12]). Komitea lisää tässä yhteydessä, että tulevien teknisten sääntelystandardien tulee heti alusta pitäen olla omiaan parantamaan tehokkaasti kuluttajien luottamusta omalta osaltaan. Toisin sanoen pitää käydä selväksi, mitkä tuotteet ovat monimutkaisia, ja kuluttajien täytyy pystyä tekemään tietoon perustuvia päätöksiä, minkä lisäksi on kiinnitettävä huomiota kuluihin ja tuottoon liittyviin näkökohtiin. Epäjohdonmukaisuuksien välttämiseksi on tässä yhteydessä kuitenkin syytä kiinnittää huomiota tulevan MiFID-asetuksen säännöksissä säädettäviin sääntöihin ([13]).

3.9 Komitea katsoo lisäksi voivansa kannattaa sitä, että aikamääräksi valittiin yksi vuosi, kunhan kyse on poikkeuksellisesta ja ainutkertaisesta lykkäyksestä ja näin kuluva jakso hyödynnetään päätöksen tekemiseen lopullisesta delegoidusta säädöksestä ja siitä informoimiseen. Tämän tulee tapahtua niin pian kuin suinkin, jotta kyetään luomaan mahdollisimman nopeasti selkeyttä ja varmuutta markkinatoimijoiden, vähittäisasiakkaiden ja sijoittajien näkökulmasta.

3.10 Sitä paitsi valittaessa vuoden aikajakso osuu PRIIP-tuotteita koskevan asetuksen voimaantulo jälleen yksiin MiFID II -asetuksen ([14]) voimaantulon kanssa, mikä sekin hyödyttää kuluttajaa. Myös MiFID II -asetuksen voimaantuloa lykättiin aikaisemmin vuodella ([15]), ja komitea ilmaisi kannattavansa asiaa ([16]).

3.11 Tällöin ei saa vaarantaa aikaisemmin asetettuja tavoitteita, joille komitea on ilmaissut tukensa. Sen vuoksi on välttämätöntä, että delegoituun säädökseen mahdollisesti tehtävät mukautukset noudattavat nykyisiä, PRIIP-tuotteita koskevia suuntaviivoja.

3.12 Muilta osin, ja sikäli kuin on tarpeellista, vaikuttaa asianmukaisemmalta odottaa PRIIP-tuotteita koskevasta asetuksesta tehtävää uudelleentarkastelua, joka tällä kertaa esitetyn voimaantulon lykkäämisen vuoksi suoritetaan nyt jo vuosi PRIIP-asetuksen voimaantulon jälkeen ([17]). Siinä yhteydessä on myös mahdollisia ottaa huomioon käytännön soveltamisesta ja valvonnasta saadut ensimmäiset kokemukset.

Bryssel 14. joulukuuta 2016.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Georges DASSIS

([10]) Ks. edellä alaviitteessä 4 mainittu lausunto, kohta 1.2.
([11]) Ks. edellä alaviitteessä 4 mainittu lausunto, kohta 3.2.
([12]) Ks. edellä alaviitteessä 4 mainittu lausunto, kohta 2.3.
([13]) Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/65/EU, annettu 15 päivänä toukokuuta 2014, rahoitusvälineiden markkinoista sekä direktiivin 2002/92/EY ja direktiivin 2011/61/EU muuttamisesta (EUVL L 173, 12.6.2014, s. 349).
([14]) Uusi MiFID II -järjestely tulee voimaan 3. tammikuuta 2018. Tämä tapahtuu kaksi päivää sen päivämäärän jälkeen, joka mainitaan tämänhetkisessä uutta PRIIP-järjestelyä koskevassa muutosehdotuksessa.
([15]) Ks. Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus rahoitusvälineiden markkinoista annetun asetuksen (EU) N:o 600/2014, markkinoiden väärinkäytöstä annetun asetuksen (EU) N:o 596/2014 ja arvopaperitoimituksen parantamisesta Euroopan unionissa sekä arvopaperikeskuksista annetun asetuksen (EU) N:o 909/2014 muuttamisesta tiettyjen päivämäärien osalta, COM(2016) 57 final – 2016/0034 (COD) http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0057&from=FR .
([16]) ETSK on ilmoittanut kannattavansa MiFID II -paketin voimaantulon lykkäämistä; ks. ETSK:n lausunto (EUVL C 303, 19.8.2016, s. 91).
([17]) Ks. PRIIP-tuotteita koskevan asetuksen 33 artikla, jota tässä puheena olevalla ehdotuksella ei muuteta. Artiklassa säädetään asetuksen uudelleentarkastelusta ”viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2018”.