

## Talousvaliokunta

**Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi eurooppalaiseksi yksilölliseksi eläketuotteeksi**

Suurelle valiokunnalle

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi eurooppalaiseksi yksilölliseksi eläketuotteeksi (U 55/2017 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- vakuutusylitarkastaja Tom Strandström, sosiaali- ja terveysministeriö
- toimistopäällikkö Mikko Kuusela, Finanssivalvonta
- lakimies Paula Hannula, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- toimitusjohtaja Sari Lounasmeri, Suomen Pörssisäätiö
- johtava lakimies Jari Virta, Finanssiala ry
- jaostopäällikkö Tuomas Korkeamäki, FINE Vakuutus- ja rahoitusneuvonta

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- valtiovarainministeriö

### VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

#### *Ehdotus*

Kuluttajat, jotka haluavat täydentää lakisääteistä tai ammatillista eläketurvaansa, voivat valita suuresta määrästä erilaisia sijoitusvaihtoehtoja. Yksilölliset eläketuotteet ovat yksi vaihtoehto. Yksilöllisten eläketuotteiden markkinat ovat pääosin kansallisten toimijoiden käsissä johtuen muun muassa siitä, että eläketuotteiden verotus on pääosin kansallista, ja siitä, että eläkesäästämistuotteisiin usein liittyy verokannusteita. Näin ollen kansalliset verosäännökset vaikuttavat olennaisesti sopimusehtojen muotoutumiseen ja markkinoilla olevien tuotteiden tarjontaan. Ko-

## Valiokunnan lausunto TaVL 44/2017 vp

mission näkemyksen mukaan rajat ylittävän kilpailun puuttuminen saattaa muun muassa johtaa kapeampaan eläketuotteiden tarjontaan tai kuluttajien kannalta korkeampiin kustannuksiin. Komission esityksen tavoite yksinkertaisesta vakioidusta eurooppalaisesta yksilöllisestä eläketuotteesta on avata mahdollisuus tehokkaampaan rajat ylittävään tarjontaan. Volyymien kasvaessa tuotteiden yksikkökustannusten voidaan olettaa laskevan. Uusi vakioitu tuote (pan-European Personal Pension Product; jäljempänä PEPP-tuote) ei korvaisi jo markkinoilla olevia tuotteita, eikä rajaisi finanssialan toimijoiden mahdollisuuksia tuotekehitykseen. Vakioitu kansallista tarjontaa täydentävä tuote olisi lähtökohtaisesti eläkesäästäjälle vertailukelpoisempi eri palvelutarjoajien välillä kuin nyt markkinoilla olevat tuotteet.

Esitys liittyy komission syyskuussa 2015 julkaisemaan pääomamarkkinaunionin toimintasuunnitelmaan, jonka yksi tavoite on pitkäaikaisen sijoittamisen edistäminen. PEPP-asetusehdotuksen tavoite on yksinkertaisen, tehokkaan ja kilpailukykyisen yksilöllisen eurooppalaisen eläkesäästämismarkkinan luominen. Euroopan parlamentti ilmaisi kannanotossaan 19 päivänä tammikuuta 2016 tukensa yksinkertaisen eläketuotteen kehittämiseksi. Euroopan neuvosto puolestaan ilmaisi kesäkuussa 2016 tukensa komission pääomamarkkinaunionin kehittämistä koskevalle toimintasuunnitelmalle.

Komissio katsoo, että yksilöllisten eläketuotteiden markkinoiden sääntelyn jättäminen kokonaan kansalliseksi jatkaa nykyistä asiantilaa, missä ongelmana on kuluttajien tietojen saannin puute ja vertailukelpoisuuden puuttuminen eläkesäästämistuotteista etenkin, kun kyse on rajat ylittävästä tarjonnasta. Henkilön siirtyessä työskentelemään jäsenvaltiosta toiseen hänen on käytännössä vaikeaa siirtää eläkesäästöjään tai jatkaa eläkesäästämistä nykyisessä jäsenvaltiossaan.

Tällä hetkellä eläkesäästämistuotteiden tarjonta muodostuu pääosin vakuutusyhtiöiden tarjoamista tuotteista. Kilpailua lisättäisiin siten, että suuri osa säännellyistä vakuutus- ja rahoitustoimialan toimijoista voisivat tarjota PEPP-tuotteita. Mahdollisimman suuren yhdenmukaisuuden saavuttamiseksi Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomaisen (EIOPA) myöntäisi ja peruuttaisi PEPP-tuotteen tarjoajalle luvan kuultuaan kansallisia valvontaviranomaisia. Muutoin valvonnasta vastaisivat kansalliset viranomaiset.

Jäsenvaltioiden olisi lähtökohtaisesti myönnettävä sama verokohtelu PEPP-tuotteelle kuin sitä vastaavalle kansalliselle eläketuotteelle. Asetus ei sisällä vastavuoroista verokohtelua koskevia säännöksiä, vaan komissio on 29.6.2017 antanut asiasta erillisen suosituksen C(2017)4393. Suosituksen mukaan jäsenvaltioita kannustetaan antamaan PEPP-tuotteille vastaavat verohelpotukset kuin kansallisille tuotteille myös niissä tapauksissa, jolloin ne eivät täytä kaikkia niitä kansallisia vaatimuksia, joita jäsenvaltiot tällä hetkellä edellyttävät verohelpotuksen myöntämiseksi kansallisille tuotteille.

### ***Valtioneuvoston kanta***

Valtioneuvosto pitää komission pääomamarkkinaunionin kehittämistä koskevia tavoitteita, johon PEPP-ehdotus liittyy, lähtökohdiltaan kannatettavina (vrt. E 3/2015 vp, E 72/2015 vp, TaVL 19/2015 vp). Eläkesäästämismuotojen tarjonnan monipuolistuminen ja lisääntyminen sekä tästä seuraava kilpailun lisääntyminen ovat lähtökohtaisesti kannatettavia. Suomen lakisäätäinen eläkejärjestelmä on huomattavan kattava. Onkin tärkeää, ettei hanke johda kannusteisiin varhaisesta

## Valiokunnan lausunto TaVL 44/2017 vp

eläkkeelle siirtymisestä, mikä olisi vastoin Suomen eläkejärjestelmälle asetettua tavoitetta pidentää työuria. Lisäeläketuotteen tavoitteena tulisikin olla olla lakisäateisen eläkkeen määrää täydentävä, eikä miltään osin sitä korvaava.

Oikeusvarmuuden kannalta on keskeistä, että lainsäädäntö on selkeää. Valtioneuvosto pitää tarpeellisena, että asetuksen neuvostokäsittelyn aikana esitystä vielä huomattavasti selkiytetään ja vähennetään esitykseen nyt sisältyvää juridista epävarmuutta. Keskeistä on muun muassa selkeyttää asetuksen suhde EU:n lainvalintasääntelyyn ja asetuksen lisäksi täydentävästi sovellettaisiin kansallisiin säännöksiin.

Yritysten vakavaraisuusvaatimukset eroavat toisistaan merkittävästi, mikä perustuu kunkin toimijan erityispiirteisiin. Valtioneuvosto pitää ongelmallisena, jos PEPP-tuotteeseen voisi sisältyä turvaa biometrinen riskien varalle, kun kyse on muusta kuin vakuutustoimialan yrityksen tarjoamasta PEPP-tuotteesta. Jos tuotteeseen sisältyy vakuutusturvaa biometrinen riskien varalle, kyse olisi vakuutustoiminnan harjoittamisesta. Valtioneuvosto korostaakin tarvetta varmistaa tasapuoliset kilpailuedellytykset toimijoille, joilla olisi asetuksen mukaan oikeus tarjota PEPP-tuotteita. Esimerkiksi asetusehdotukseen sisältyvä ehdotus PEPP-tuotteen tarjoajan oikeudesta tarjota turvaa myös biometrinen riskien varalta on hyväksyttävissä vain, jos turvaa tarjottaessa on noudatettava vakuutusten myöntämiseen liittyviä vakavaraisuussäännöksiä silloinkin, kun tarjoajana on muu kuin vakuutuslaitos.

Tärkeää on turvata myös korkea asiakkaansuoja, kuten eläkesäästäjälle joustava mahdollisuus elämäntilanteensa mukaan vaihtaa palveluntarjoajaa. Ehdotukseen sisältyvää vaihto-oikeutta enintään kerran viidessä vuodessa ei voida pitää tarkoituksenmukaisena asiakkaansuojan eikä myöskään kilpailun edistämisen näkökulmasta. Lisäksi esimerkiksi siirrettäessä PEPP-tuotetta palveluntarjoajalta toiselle biometrisen riskin turva ei aina siirry, koska vastaanottavalla palveluntarjoajalla ei välttämättä ole tällaista tuotetta tai sen myöntämisen edellytykset poikkeavat turvan myöntäneen elinkeinonharjoittajan vastaavista. Biometrisen riskin turva voi kuitenkin olla asiakkaalle merkittävä osa tuotetta.

Valtioneuvosto pyrkii asetusehdotusta koskevissa neuvotteluissa aikaansaamaan muutoksia edellä mainittujen tavoitteiden mukaisesti. Ehdotettu oikeusperusta vaikuttaa asianmukaiselta, ja ehdotus on valtioneuvoston näkemyksen mukaan myös suhteellisuusperiaatteen ja toissijaisuusperiaatteen mukainen.

Komission suosituksen osalta valtioneuvosto pitää lähtökohtaisesti ymmärrettävänä, että jäsenvaltioiden olisi myönnettävä PEPP-tuotteille samankaltainen verokohtelu kuin vastaaville kansallisille eläkesäästötuotteille. Tarkoitettun vastaavuuden arvioiminen kuuluu kuitenkin verotuksesta vastaaville viranomaisille. Koska eläkesäästötuotteiden verokohtelu jää muiltakin osin myös jatkossa kansallisen sääntelyn varaan, verotuksen toimeenpanoa ei tule miltään osin kytkeä tähän asetukseen tai sen nojalla annettavaan muuhun sääntelyyn.

## Valiokunnan lausunto TaVL 44/2017 vp

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

*Ehdotetun sääntelyn tavoitteet.* Yleiseurooppalaisella henkilökohtaista eläketuotetta koskevalla lainsäädäntöehdotuksella pyritään edistämään kansalaisten eläkesäästämistä. Yleiseurooppalaisen eläketuotteen merkittävänä etuna pidetään sitä, että työntekijä voisi jäsenvaltiosta toiseen siirtyessään jatkaa eläkesäästämistä nykyistä joustavammalla tavalla. Talousvaliokunta katsoo näiden tavoitteiden kannustavan vapaaehtoisen eläketurvan hankintaan ja täydentävän muita eläketurvajärjestelmän elementtejä. Valiokunta muistuttaa kuitenkin, että eläketurvaa tulee kehittää edistämällä kaikkia eläketurvaan vaikuttavia osatekijöitä; pistemäinen sääntely tai valikoituihin instrumentteihin kohdennettu poikkeuksellinen verokohtelu voi johtaa eläketurvan kerryttämisen osaoptimointiin järjestelmän kokonaisuuden kustannuksella ja sijoitustuotteiden epätasapuo-lisiin kilpailun lähtökohtiin.

Talousvaliokunta pitää kirjelmän mukaista valtioneuvoston kantaa perusteltuna ja yhtyy siihen nostoen tässä lausunnossaan esille eräitä komission ehdotuksen sisältämiä elementtejä, joita valiokunta pitää huolta herättävinä. Valtioneuvoston kantaan viitaten talousvaliokunta korostaa Suomen eläkejärjestelmälle asetettua tavoitetta pidentää työuria.

*Oikeudelliset epävarmuustekijät.* Ehdotuksen sääntelemien tuotteiden joukko on laaja: siihen kuuluisivat vakuutusmuotoisten tuotteiden ohella myös luottolaitosten, sijoituspalveluyritysten, rahastoyhtiöiden ja vaihtoehtorahastojen hoitajien tarjoamat PEPP-tuotteet, joiden osalta on jo voimassa olevaa tuotekohtaista sääntelyä. Komission ehdotus nykymuodossaan jättää runsaasti epäselvyyksiä nyt ehdotetun sääntelyn ja muun sektorikohtaisen sääntelyn keskinäisestä suhteesta. Lisäksi PEPP-palveluntarjoajien vakavaraisuusvaatimukset riippuisivat siitä, minkä toimiluvan perusteella kukin palveluntarjoaja toimii. Tätä ei voida pitää kestävässä mallina, koska se voi luoda kannusteen hakeutua lievemmän sääntelyn piiriin osin keinotekoisinkin järjestelyin. Ehdotetun sääntelyn seurauksena säästäjien tiedonsaanti ja tuotteiden vertailtavuus todennäköisesti kohentuisivat nykytilaan nähden, mutta näiden tavoitteiden toteutumisen edellytyksenä on, että palveluntarjoajien velvollisuudet on määritelty selkeästi. Talousvaliokunta korostaa ehdotuksen hyväksyttävyyden edellyttävän huomattavasti nyt käsillä olevaa ehdotusta selkeämpää sääntelyä.

*Sovellettava lainsäädäntö ja riidanratkaisu.* Talousvaliokunta pitää myös ehdotukseen sisältyvää lainvalintasääntöä sekä epäselvänä että kuluttajille epäedullisena. Yleiseurooppalaisiin eläketuotteisiin tulisi soveltaa sen maan lakia, missä eläkesäästäjällä on kotipaikka. Samoin riidanratkaisupaikan tulee määräytyä kuluttajan asuinpaikan mukaan. Jos palveluntarjoaja haluaa tarjota yleiseurooppalaista eläketuotetta rajat ylittävästi, on kohtuullista, että taakka eri jäsenvaltioiden lainsäädäntöihin perehtymisestä tai siitä, että mahdollinen oikeusprosessi käydään vieraassa valtiossa, lankeaa palveluntarjoajalle eikä kuluttajalle.

*Kilpailu ja pääomien optimaalinen allokoituminen.* Komission ehdotuksen mukaan eläkesäästäjä voi vaihtaa valitsemaansa sijoitusvaihtoehtoa korkeintaan viiden vuoden välein. Talousvaliokunta katsoo tällaisen rajoituksen haittaavan pääomien optimaalista allokoitumista, kun pääomat joutuvat sidotuiksi mahdollisesti huonoiksi osoittautuneisiin sijoituskohteisiin näin pitkäksi aikaa. Viiden vuoden rajaa ei ole ehdotuksessa perusteltu.

## Valiokunnan lausunto TaVL 44/2017 vp

Viiden vuoden rajoitusta ehdotetaan myös palveluntarjoajan vaihtamiseen. Tämänkään rajoituksen peruste ei selviä komission ehdotuksesta. Talousvaliokunta arvioi rajoituksen haittaavan eläketuotemarkkinan kehittymistä ja vaikeuttavan uusien toimijoiden tuloa alalle. Palveluntarjoajaa tai sijoitusvaihtoehtoa tulisi voida vaihtaa vuosittain, jolloin eläkesäästäjä pääsisi nopeammin eroon huonoksi osoittautuneesta palveluntarjoajasta. Talousvaliokunta katsoo, että ehdotuksen edellä kuvatut aikarajat ovat kaiken kaikkiaan ristiriidassa sijoitusten likvidisyysvaatimusten kanssa.

*Sijoitukset.* Ehdotuksessa pyritään eläkesäästäjän pääoman turvaamiseen ja riskien alentamiseen. Eläkesäästäjälle on tarjottava vähintään yhtä ja korkeintaan viittä sijoitusvaihtoehtoa. Pieni valikoima voi käytännössä johtaa eläkesäästäjille tarjottavien tuotteiden muotoutumiseen geneerisiksi paketeiksi. Komission ehdotuksen mukaan, mikäli palveluntarjoaja tarjoaa muita sijoitusvaihtoehtoja, ainakin yhden niistä on oltava kustannustehokas. Talousvaliokunta pitää kustannustehokkuutta tärkeänä kriteerinä, mutta peruste sille, miksi kustannustehokkuuden tulisi toteutua vain yhdessä vaihtoehdossa, jää epäselväksi.

Talousvaliokunta muistuttaa, että eläkesäästäjät eivät ole yhtenäinen ryhmä, jonka kyky arvioida ja halu ottaa sijoitustuotteisiin liittyvää riskiä olisi vastaavasti yhtenäinen. Palveluntarjoajiin kohdistuvilla täsmällisillä tiedonanto- ja muilla velvoitteilla tulee turvata, että sijoittaja on päätöstä tehdessään tietoinen tuotteen riskeistä, onko pääoma turvattu ja perustuuko säästöjen ulosmaksaminen tai nostaminen suoraan sijoitettuun pääomaan ja sen tuottoon vai johonkin muuhun sitoumukseen. Talousvaliokunta katsoo, että palveluntarjoajien selkeillä velvoitteilla ja tehokkaalla valvonnalla voidaan kannustaa eläkesijoittamiseen. Eläkesäästämisen houkuttelevuutta voidaan lisätä tarjoamalla sijoittajalle mahdollisuus valita itselleen parhaiten sopiva riskiprofiili.

Komission ehdotuksen mukaan jokaiseen PEPP-tuotteeseen on tarvittaessa sisällytettävä osasto jokaista jäsenvaltiota varten. Tämä merkitsee, että PEPP-tuotetta on tarjottava kaikissa jäsenvaltioissa. Vaatimus vaikuttaa kohtuuttomalta etenkin pienten toimijoiden kannalta, ja siten sen voidaan arvioida vähentävän kilpailua.

*Säästöjen nostaminen.* Ehdotuksen mukaan säästöjen nostamisen edellytykset jäisivät jäsenvaltioiden kansallisen harkintavallan piirissä säänneltäviksi. Ottaen huomioon, että ehdotetun sääntelyn lähtökohtana on luoda yleiseurooppalainen säästämisuote, joka olisi helposti siirrettävissä valtiosta toiseen, tulisi myös niinkin keskeisen osan kuin säästöjen nostamisen olla yhtenäisesti säännelty. Harmonisoiduilla säästöjen nostamista koskevilla säännöksillä voitaisiin varmistaa eläkesäästäjän oikeusvarmuus hänen siirtyessään jäsenvaltiosta toiseen. Kansalliset eroavaisuudet nostoehdoissa voivat huonoimmassa tapauksessa tehdä tyhjäksi sääntelyllä saavutettavat muut hyödyt.

*Valvonta.* Komissio ehdottaa PEPP-tuotteiden hyväksymistä EIOPAn (Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen — European Insurance and Occupational Pensions Authority) tehtäväksi. Ottaen huomioon, että PEPP-tuotteen hallinnoijat ovat finanssialan toimijoita, joilla on oman kotimaansa valvontaviranomaisen myöntämä lupa, tuotteen hyväksyttäminen eri viranomaisella voi johtaa tarpeettoman monikerroksiseen prosessiin. Erityisesti pienten ja keskikokoisten toimijoiden kannalta kotivaltion lupaviranomainen voisi olla tarkoituksenmukaisempi taho lupaviranomaiseksi.

## Valiokunnan lausunto TaVL 44/2017 vp

*Lopuksi.* Vaikka PEPP-ehdotuksen lähtökohdat ja tavoitteet ovat erittäin kannatettavia, talousvaliokunta katsoo, että ehdotuksen yksityiskohdat voivat viedä eläkesäästämisen instrumenttien ehtoja suuntaan, joka ei ole vähittäissijoittajan kannalta erityisen suotuisa.

### VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

*että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.*

Helsingissä 10.10.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kaj Turunen si  
varapuheenjohtaja Harri Jaskari kok  
jäsen Hannu Hoskonen kesk  
jäsen Laura Huhtasaari ps  
jäsen Lauri Ihalainen sd  
jäsen Katri Kulmuni kesk  
jäsen Eero Lehti kok  
jäsen Martti Mölsä si  
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd  
jäsen Arto Pirttilahti kesk  
jäsen Hanna Sarkkinen vas  
jäsen Ville Skinnari sd  
jäsen Joakim Strand r  
jäsen Antero Vartia vihr  
varajäsen Lasse Hautala kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller