Rahoitusmarkkinaosasto
Pääomamarkkinat-yksikkö
Lainsäädäntöneuvos Anu Ranta

26.10.2022

Talousvaliokunta
TaV@eduskunta.fi

Asia: U 56/2022 vp
Valtiovarainministeriön lausunto eduskunnan talousvaliokunnalle;
Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 2011/83/EU muuttamisesta rahoituspalveluja koskevien etäsopimusten osalta ja direktiivin 2002/65/EY kumoamisesta

Valtiovarainministeriö kiittää talousvaliokuntaa mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausunto valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle, joka koskee ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 2011/83/EU muuttamisesta rahoituspalveluja koskevien etäsopimusten osalta ja direktiivin 2002/65/EY kumoamisesta. Ehdotuksen tarkoituksena on yksinkertaistaa ja nykyaikaistaa rahoituspalvelujen etämyyntiä koskevaa sääntelyä sekä edistää rahoituspalvelujen tarjontaa sisämarkkinoilla ilman, että korkeaa kuluttajansuojan tasoa heikennettäisiin.

Valtioneuvoston kanta on esitetty eduskunnalle 8.7.2022 toimitetussa U-kirjeessä. Valtiovarainministeriö on osallistunut siinä mainittujen Suomen kantojen valmisteluun rahoituspalvelu- ja pääomaliikejaostossa (EU10).

Valtiovarainministeriön näkemykset

Valtiovarainministeriö nostaa esille seuraavia seikkoja:

1. Mitä säädöstä on kulloinkin sovellettava?

   Rahoituspalvelujen etämyyntidirektiivi (2002/65/EY) perustuu aikaan, jolloin verkossa tapahtuva tuotteiden ja palvelujen tarjoaminen teki vasta tuloaan, eikä sektorikohtainen tuotteita tai palveluja koskeva EU-sääntely vielä huomioinut riittävästi etämyynnin erityispiirteitä. Myyntitilanteessa annettavia tietoja ja toteutettavia toimia koskeva tuote- ja palvelukohtainen EU-sääntely on sittemmin monimuotoistunut osana sektorikohtaista rahoitusmarkkinasääntelyä. Tällainen sääntely on tyypillisesti erityisesti pääomamarkkinasääntelyssä jo pitkään ollut luonteeltaan teknologianeutraalia. Samat säännöt soveltuvat asiakaskohtaamiseen riippumatta siitä, millä välineellä (etänä/kasvokkain), missä tilanteessa tai tilassa palvelua taikka tuotetta tarjotaan. Väistämättä yli 20 vuotta vanha EU-säädös on päivittämisen tarpeessa. Nykyaikaistaminen

tulisi kuitenkin toteuttaa ilman riskiä tuote- tai palvelukohtaisen sääntelyn ja yleisen etämyyntisääntelyn päällekkäisyydestä ja siten, että sekä asiakkaille, palveluntarjoajille että valvontaviranomaisille olisi yksiselitteistä ja helposti hahmottuvaa, mikä on kulloinkin sovellettava säädöskokonaisuus. Ehdotus ei tätä periaatetta täysin toteuta. Se lähtee ajatuksesta, kuten myös nykyisin, että lukijan on huomioitava tuote- tai palvelukohtaisen sääntelyn rinnalla kuluttajan oikeuksista annettuun direktiiviin (2011/83/EU) siirrettävät ja ehdotettavat rahoituspalvelujen etämyyntisäännökset. Ehdotus ei ole riittävän selkeäsanainen siitä, milloin tuote- tai palvelukohtainen sääntely syrjäyttää ehdotuksen sääntelyn. Tavoitteena vaikuttaisi olevan se, että etämyyntisääntelyn sijaan sovellettaisiin sektorikohtaista tuote- tai palvelusääntelyä silloin, kun kyse on sektorisääntelystä, joka on ehdotuksessa tarkoitetun etämyyntisääntelyn kaltaista, vaikka se ei täysin vastaisi sen laajuutta. Lähtökohta on kannatettava. Sektorikohtainen sääntely on jo räätälöityä. **Periaatetta tulisi kuitenkin selkeyttää kautta ehdotuksen**.

2. Nykyisen sijoittajan- tai kuluttajansuojan tason säilyttäminen

Direktiiviehdotus lähtee täysharmonisoinnista. Rahoituspalvelujen etämyyntiin ei enää voisi soveltaa sellaisia kansalliseen harkintaan perustuvia säännöksiä, jotka ovat olleet mahdollisia tuote- tai palvelukohtaisen EU-sääntelyn puitteissa ja joilla on esimerkiksi tähdätty yhtämittaiseen sijoittajan tai kuluttajan suojaan kuin vastaavia tuotteita tai palveluja koskevassa EU-sääntelyssä silloin, kun yksittäinen tuote tai palvelu on jäänyt tarkasteltavan EU-säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle. Syy EU-sääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle jäämiselle saattaa perustua EU-säädöksessä asetettuun raja-arvoon tai asiakasluokitteluun. U-kirjelmässä nostetaan esimerkiksi tietyn raja-arvon alle jäävät tai yli menevät luotot. Tällainen tilanne on myös yritysrahoitustarkoituksessa tarjottavassa joukkorahoituksessa, jossa EU:n joukkorahoitusasetuksen ((EU) 2020/1503) soveltamisalan piiriin kuuluvat vain vuositasolla enintään viiden miljoonan euron määräiset lainamuotoiset joukkorahoituskierrokset. Suuremmista rahoituskierroksista voidaan säätää kansallisesti. Lisäksi vaihtoehtoisten sijoitusrahastojen hoitajista annetusta direktiivistä (2011/61/EU), joka soveltuu lähtökohtaisesti vain tällaisten rahastojen tarjoamiseen ammattimaisille sijoittajille, on sallittua kansallisesti poiketa niin, että kyseisiä tuotteita voidaan tarjota myös ei-ammattimaisille sijoittajille. Tällöin on mahdollista säätää erityisistä markkinointisäännöksistä tätä tarkoitusta varten. Kuten raja-arvon alittavissa tai ylittävissä luotoissa, Suomessa on laadittu erityissääntelyä sijoittajansuojan varmistamiseksi myös raja-arvon ylittäville joukkorahoituskierroksille ja vaihtoehtorahastojen osuuksien tarjoamiselle ei-ammattimaisille sijoittajille. Molemmissa tilanteissa sääntely on räätälöity U-kirjelmässä tarkasteltua ehdotusta täsmällisemmin tarjottavaan tuotteeseen tai palveluun. **Tämä sijoittajan tai kuluttajansuojan taso tulisikin**

voida säilyttää myös jatkossa. Se edellyttäisi täysharmonisointiajattelusta luopumista. Säädöstekstiä tulisi myös täsmentää niin, että ristiriitaisuutta kansallisen toimivallan kanssa ei aiheutuisi.

Samaa ajattelua tulisi soveltaa ehdotuksessa kautta linjan tiedonantovelvollisuudesta peruuttamisoikeuteen ja muihin ehdotettuihin velvoitteisiin, jotka voisivat johtaa tilanteeseen, jossa saman palveluntarjoajan olisi kohdeltava samaa asiakasta saman tuote- tai palvelutyypin kohdalla eri tavoin riippuen siitä, onko tietty raja-arvo ylitetty tai alitettu. Ilman tällaista lähestymistapaa esimerkiksi asiakas, joka on tehnyt lainasopimuksen 4,9 miljoonan euron joukkorahoituskierroksella, saa hyväkseen neljän (4) kalenteripäivän harkinta-ajan peruuttaa sijoituksensa, kun taas 5,1 miljoonan euron joukkorahoituskierroksella vastaavan lainasopimuksen tehnyt asiakas saisi ehdotuksen mukaan 14 kalenteripäivän peruutusoikeuden. Ero hankittavan pääoman määrässä ei puolla pidempää peruutusoikeutta. EU:n joukkorahoitusasetuksessa on arvioitu, että neljän kalenteripäivän peruuttamisoikeus on riittävä turvaamaan asiakkaan edun. Vastaavasti 4,9 miljoonan euron rahoituskierroksella ei olisi velvoitetta pyydettäessä tarjota luonnollisen henkilön tarjoamaa palvelua, kun taas 5,1 miljoonan euron lainamuotoisella kierroksella siihen olisi ehdotuksen mukaan velvoite. Joukkorahoitus on aina etämyyntiä, koska sitä on määritelmän mukaan tarjottava alustalla. Eriarvoiselle kohtelulle ei ole sijoittajansuojan kannalta perustetta. Sääntelyn eroavuudet aiheuttaisivat hallinnollista taakkaa palveluntarjoajille kussakin toisistaan poikkeavassa tilanteessa kahden eri prosessin muodossa ja olisivat omiaan sekoittamaan ei-valveutuneita asiakkaita näille kuuluvan sijoittajansuojan tasosta tuotteiden ja palvelujen välillä. Olisi myös mahdollista, että hallinnollisen taakan vuoksi yli viiden miljoonan euron lainamuotoisia rahoituskierroksia ei tarjottaisi lainkaan.

3. Käsitteistön eroavuuksien ottaminen huomioon

Kahden eri lähtökohdista olevan EU-säännöksen soveltaminen samaan tuotteeseen tai palveluun aiheuttaa haastetta käsitteiden eroavuuksien muodossa. Rahoituspalvelujen etämyyntiä koskevassa sääntelyssä suojan kohteena on kuluttaja, joka on luonnollinen henkilö, joka toimii sellaisessa tarkoituksessa, joka ei kuulu hänen harjoittamaansa elinkeinoon tai ammattiin. Rahoitusmarkkinasääntely tunnistaa suojan kohteita, jotka on määritetty osaamiseen ja kokemukseen perustuen. Näin esimerkiksi sijoituspalveluissa ammattimaiseksi asiakkaaksi luokiteltava luonnollinen henkilö, joka ei tarvitsisi tarjolla olevaa suojaa, saattaa olla siihen oikeutettu, kunhan hän hankkii tuotteen tai palvelun muuhun kuin harjoittamaansa elinkeinoon tai ammattiin. Ehdotukseksi on valittu vaihtoehto, jossa tuote- tai palvelukohtaiseen sääntelyyn sisältyvien relevanttien säännösten virtaviivaistamisen sijaan tarkoituksena on

nykyaikaistaa horisontaalisen sääntelyn relevantit säännökset. Lukijaystävällisyyden kannalta se ei ole paras mahdollinen ratkaisu, mutta vastaa nykytilannetta. Käsitteistä johtuvat erot korostuvat valitussa mallissa, jossa eri lähtökohdista olevia EU-säännöksiä on luettava ja sovitettava yhteen rinnakkain. Erityistä huomiota direktiiviehdotusta koskevissa neuvotteluissa tulisi sijoittajan suojan kannalta kiinnittää katvealueisiin ja tarpeettoman suojan tahattomaan tarjoamiseen palveluntarjoajan kustannuksella.

4. Tuotekehitysmahdollisuuksista huolehtiminen

Valtiovarainministeriö kiinnittää vielä lopuksi huomiota ehdotuksen velvoitteeseen tarjota asiakkaan pyytäessä ehdotuksessa mainituissa etämyyntitilanteissa luonnollisen henkilön tarjoamaa palvelua. Valtiovarainministeriö toteaa, että rahoituspalvelut siirtyvät yhä enenevässä määrin tarjottavaksi sähköisessä muodossa. Ehdotuksessa mainitaan erilaisia palveluntilanteita, joita tarjotaan tietojärjestelmän välityksellä. Tällaisia ovat muun muassa erilaiset keskusteluruudut (chat box) ja tietojärjestelmän tarjoama neuvonta (robo advice). Ehdotuksen mukaan näissä tulisi olla saatavilla luonnollisen henkilön tarjoamaa palvelua. Tällaisia tietojärjestelmän tarjoamia palvelumalleja on ollut tarjolla jo pitkään ja osa niistä toimii ilman luonnollisen henkilön myötävaikutusta. Olemassa on myös niin kutsuttuja hybridimalleja, joihin kuuluu palvelumallikohtaisesti eri määrä luonnollisen henkilön tarjoamaa palvelua. Valtiovarainministeriö pitäisi **parempana, ettei tulevaisuuden tuotekehitysmahdollisuuksia kahlittaisi luonnollisen henkilön vaatimuksella**. Sen sijaan asiakkaalle voitaisiin selkokielisesti ja näkyvästi ilmaista, että tarjolla oleva palvelumalli ei sisällä luonnollisen henkilön tarjoamaa palvelua silloin, kun sellaista ei ole käytössä, jolloin asiakas voisi tehdä itselleen tarkoituksenmukaisen valinnan.