

## TALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 43/2013 vp

**Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rahoitusvälineissä ja rahoitussopimuksissa vertailuarvoina käytettävistä indekseistä (viitearvoasetus)**

*Suurelle valiokunnalle*

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Eduskunnan puhemies on 22 päivänä marraskuuta 2013 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rahoitusvälineissä ja rahoitussopimuksissa vertailuarvoina käytettävistä indekseistä (viitearvoasetus) (U 80/2013 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että talousvaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Janne Häyrynen, valtiovarainministeriö
- johtava asiantuntija Ville Kajala, Finanssivalvonta
- lakimies Paula Hannula, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- lakimies Nina Väänänen, Finanssialan Keskusliitto.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut  
— oikeusministeriö.

### VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

#### *Ehdotus*

Asetuksella säädettäisiin rahoitusvälineisiin ja rahoitussopimuksiin liitettyjen viitearvojen hallinnointia sekä viitearvojen käyttämistä asunto- ja kulutusluotoissa koskevista vaatimuksista, viitearvon hallinnointia koskevasta toimiluvasta sekä asetuksen rikkomisesta määrättävistä hallinnollisista seuraamuksista. Asetuksessa tarkoitettuja viitearvoja ovat muun muassa EURIBOR- ja LIBOR-korot. Viitearvojen hallinnointi olisi jatkossa luvanvaraista, eivätkä rahoituspalvelujen tarjoajat saisi liittää rahoitus-

välineisiin ja rahoitussopimukseen muita viitearvoja kuin niitä, joita ylläpitää siihen luvan saanut hallinnoija.

Monien rahoitusvälineiden ja rahoitussopimusten hinnoittelu on riippuvaista viitearvon tarkkuudesta ja luotettavuudesta. Esimerkiksi LIBOR- ja EURIBOR-korkojen viimeaikaiset vääristämistapaukset sekä väitteet energian, öljyn ja valuuttojen viitearvojen vääristämisestä ovat osoittaneet, että viitearvot voivat olla alttiita vääristämiselle. Tämä johtuu niiden määrittämisprosessiin liittyvistä ominaispiirteistä, joita

ovat mahdolliset eturistiriidat, harkinnanvaraisuus, heikko hallinto- ja ohjausjärjestelmä ja puuttuva valvonta. Nämä heikkoudet sekä epäilyt viitearvoina käytettävien indeksien tarkkuudesta ja luotettavuudesta heikentävät luottamusta markkinoihin, aiheuttavat menetyksiä kuluttajille ja sijoittajille sekä vääristävät reaalitytöitä. Viimeaikaisten viitekorkojen vääristämistapausten seurauksena pankkien asiakkaiden on arvioitu maksaneen luotoistaan miljardeja euroja liikaa korkoja. Useat pankit ovat jo maksaneet miljardien eurojen vahingonkorvauksia vääristämisestä. Kyseisten kaltaisten riskien ehkäisemiseksi komission ehdotuksella pyritään varmistamaan viitearvojen määrittelyprosessin tarkkuus, selkeys ja luotettavuus.

Ehdotuksella pyritään parantamaan viitearvon määrittelyprosessin laatua, lisäämään viitearvojen luotettavuutta ja läpinäkyvyyttä, parantamaan niiden valvontaa ja lisäämään viitearvojen käyttöön liittyvää sijoittajan- ja asiakkaansuojaa. Ehdotus täydentää aiempia komission ehdotuksia sisäpiirikauppoja ja markkinoiden manipuloimista (markkinoiden väärinkäyttö) koskevaksi asetukseksi (KOM(2011) 651) ja sisäpiirikaupoista ja markkinoiden manipuloimista määrättäviä rikosoikeudellisia seuraamuksia koskevaksi direktiiviksi (KOM(2011) 654). Komissio teki 25.7.2012 muutosehdotukset kyseisiin asetusehdotuksiin siten, että säädösehdotusten soveltamisalaan sisällytettiin rahoitusvälineissä ja rahoitussopimuksissa käytettävät viitearvot, joten myös viitearvojen vääristäminen tulisi kriminalisoida jäsenvaltioissa. Lisäksi jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten tulisi voida määrätä riittäviä hallinnollisia seuraamuksia viitearvoihin kohdistuvasta markkinoiden vääristämisestä (jatkokirjelmä asiassa U 58/2011 vp ja LaVL 11/2012 vp). Markkinoiden väärinkäyttöä koskevasta asetusehdotuksesta on saavutettu poliittinen yhteisymmärrys Euroopan parlamentin ja neuvoston välillä 10.9.2013. Direktiiviehdotusta koskevat neuvottelut jatkuvat yhä.

Yksinomaan seuraamusjärjestelmän tehostaminen ei kuitenkaan poista viitearvojen vääristämisen riskiä, mikäli viitearvon määrittelyproses-

siin liittyy esimerkiksi eturistiriitoja ja harkinnanvaraisuutta. Sijoittajien ja kuluttajien suojaamiseksi on tarpeen, että viitearvot ovat selkeitä, luotettavia ja kuhunkin käyttötarkoitukseen soveltuvia. Komission mukaan asetusehdotuksella on siten neljä päätavoitetta:

— parantaa viitearvon määrittelyprosessia koskevaa hallinto- ja ohjausjärjestelmää ja valvontaa sekä varmistaa, ettei viitearvon hallinnoijilla ole eturistiriitoja tai että ne ainakin hallitsevat eturistiriidat riittävästi;

— parantaa viitearvojen määrittelyyn tarvittavien syöttötietojen laatua ja varmistaa, että viitearvojen määrittelyssä käytetään riittäviä ja tarkkoja tietoja;

— varmistaa, että viitearvojen tietolähteitä valvotaan riittävästi erityisesti eturistiriitojen karsimiseksi ja että niiden toimittamia tietoja valvotaan riittävästi;

— varmistaa viitearvoja käyttävien kuluttajan- ja sijoittajansuoja lisäämällä avoimuutta, varmistamalla riittävä oikeussuoja sekä varmistamalla viitearvon käytön soveltuvuuden arviointi kuluttajalle tarvittaessa.

Komission ehdotus seuraa arvopaperimarkkinoiden valvontaviranomaisten kansainvälisen yhteistyöjärjestön IOSCO:n kesällä 2013 vahvistamia ohjeita taloudellisia viitearvoja koskevista periaatteista.

### *Valtioneuvoston kanta*

Valtioneuvosto tukee komission asetusehdotuksen keskeisiä tavoitteita. Viitearvojen luotettavuudella on keskeinen merkitys rahoitusmarkkinoiden vakaalle, tehokkaalle ja luotettavalle toiminnalle. Ehdotus on osa EU:n laajempaa sääntelykehitystä, jossa finanssialan tuotekehitystä ja tuotteiden tarjoamista koskeville prosesseille asetetaan aiempaa tiukempia vaatimuksia. Valtioneuvosto on jo aiemmin suhtautunut myönteisesti Euroopan unionin yhteiseen toimintaan markkinoihin kohdistuvien vakavimpien väärinkäytösten torjunnassa ja siten myös komission ehdotuksiin viitearvojen manipuloimisen kriminalisoinnista (LaVL 11/2012 vp). Viitearvojen vääristäminen on rinnastettavissa arvopaperimarkkinoiden väärinkäyttöön ja vääristämiseen.

Siten viitearvoasetuksen suhteellisen laajaa soveltamisalaa voidaan pitää perusteltuna.

Valtioneuvosto kannattaa säädösehdotuksen antamista asetuksena, koska sillä voidaan varmistaa sääntelyn yhtenäisyys ja siten parempi oikeusvarmuus EU:n alueella ja koska sääntely tulee näin voimaan ripeämmin suhteessa vireillä olevaan markkinoiden väärinkäyttöasetukseen.

Valtioneuvosto näkee kuitenkin asetusehdotuksen valinnoissa ja kirjoitustavassa myös eräitä ongelmia, joita on pyrittävä selvittämään ja parantamaan neuvotteluissa.

Asetuksen soveltamisala on osittain tulkinanvarainen ja asetuksen tavoitteiden saavuttamiseksi mahdollisesti tarpeettomankin laaja. Sitä on pyrittävä selkeyttämään ja ehdotuksen sanamuotoja täsmentämään. Tarkemmin on selvitettävä esimerkiksi se, millainen toiminta käytännössä on asetuksen tarkoittamaa viitearvon hallinnointia: sovelletaanko asetusta esimerkiksi erilaisten arvonkehitystä kuvaavien tietojen keräämiseen ja saatavilla pitämiseen taikka yksittäisen toimijan itse päättämään viitearvoon, joista esimerkkeinä ovat pankkikohtaiset primekorot. Lisäksi ESS:ään kuuluvia laitoksia, joihin kuuluu Tilastokeskus, ei ole ehdotuksessa selkeästi rajattu soveltamisalan ulkopuolelle, joten asetuksen sisältämien eri velvollisuuksien mahdollinen soveltaminen niihin voi aiheuttaa ennakoimattomia vaikutuksia.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota myös suhteellisuusperiaatteen noudattamiseen. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 5 artiklassa vahvistetun suhteellisuusperiaatteen mukaisesti asetuksen ei tulisi ylittää sitä, mikä on tarpeen asetuksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Suhteellisuusperiaate merkitsee lisäksi, ettei asetuksen kohtia tulisi soveltaa täysimääräisesti, jos se on perusteltua mm. viitearvon laadun ja merkityksen taikka viitearvon hallinnoijan toiminnan laadun ja laajuuden kannalta. Valtioneuvoston mielestä ehdotuksessa olisi arvioitava ja perusteltava tarkemmin, miksi ehdotettuja säännöksiä olisi ulotettava näin laajasti myös ei-kriittisten viitearvojen hallinnointiin. Sääntelyssä tulisi olla selkeä ero kriittisiä viitearvoja koskevan sääntelyn ja taloudellisilta vaikutuksil-

taan vähemmän merkityksellisten viitearvojen välillä. Asetuksesta ei saa koitua tarpeetonta hallinnollista rasitetta ei-kriittisten viitearvojen hallinnoijille ja tietolähteille. Neuvotteluissa olisikin pyrittävä mahdollistamaan asetuksen lievempi tai suppeampi soveltaminen niihin siten, että voidaan ottaa huomioon kyseisen viitearvon merkitys markkinoilla sekä hallinnoijan toiminnan laatu ja laajuus. Etenkin toimilupa-vaatimus ja yhtä laajojen käytännesääntöjen noudattamisen vaatiminen kaikilta viitearvojen hallinnoijilta voi johtaa suhteettomaan hallinnolliseen taakkaan.

Ehdotetussa muodossa asetus merkitsisi myös, että vain toimiluvan saaneiden hallinnoijien viitearvoja on lupa käyttää rahoitusvälineissä. Tämä voi johtaa kyseisen palvelumarkkinan keskittymiseen ja pienten toimijoiden kuihtumiseen. Palveluntarjoajien itse määrittämiä viitearvoja, kuten prime-korkoja, koskevien asianmukaisten menettelytapojen noudattaminen rahoitusmarkkinoilla on välttämätöntä, mutta mikäli kyseisten viitearvojen on tarkoitus kuulua asetuksen soveltamisalaa, on vielä selvitettävä tarkemmin, voitaisiinko hyviä menettelytapoja ohjata tehokkaammin muulla tavoin kuin ulottamalla ehdotettu viitearvoasetus niihin.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti ehdotukseen, että sijoituspalveluyrityksen ja luottolaitoksen on tarjotessaan rahoitusvälineitä tai asunto- ja kulutusluottoja arvioitava käytettävän viitearvon soveltuvuus kyseiselle kuluttajalle. Vastaavan tyyppinen soveltuvuusarviointi on koskenut sijoituspalvelun tarjoajaa muilta osin MiFID:n täytäntöönpanosta lähtien. Toisaalta vakuutuslaitosten liitettyjen viitearvojen jättäminen kyseisen arviointivelvollisuuden ulkopuolelle ei ole sisämarkkinan tasapuolisten kilpailuedellytysten kannalta johdonmukaista.

Asetuksen suhde muuhun sääntelyyn vaatii valtioneuvoston mielestä tarkempaa arviointia ja ehdotuksen sanamuotojen täsmentämistä. Esimerkkinä on edellä mainittujen näkökohtien lisäksi suhde kuluttajansuojasääntelyyn, erityisesti kun se koskee viitearvojen käyttöä kuluttajasopimuksissa. Kuluttajien oikeuksista on jo olemassa sekä EU- että kansallista sääntelyä. Siltä

osin kuin ehdotuksessa ulotetaan viitearvon hallinnointia koskevia velvollisuuksia MiFID:n perusteella toimiluvan saaneisiin toimijoihin taikka ESS:n piirissä oleviin tilastoviranomaisiin neuvotteluissa olisi pyrittävä varmistamaan, ettei asetukseen tule tarpeetonta päällekkäistä sääntelyä ja että asetus sovitetaan järkevästi yhteen eri sektorisäädösten kanssa.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan asetuksella ei saisi tarpeettomasti vaikeuttaa myös

kään kolmansien maiden lainsäädännön mukaisesti tuotettujen viitearvojen häiriötöntä käyttämistä EU:n rahoitusmarkkinoilla.

Neuvotteluissa olisi myös pyrittävä varmistamaan, että ehdotetut hallinnolliset seuraamukset ja valvontaviranomaisten valtuudet vastaavat muissa rahoitussektorin EU-säädöksissä Suomen saavuttamia neuvottelutuloksia ja että asetuksen kansalliselle toimeenpanolle jää tältä osin välttämätön harkinnanvara.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

Käsillä oleva ehdotus täydentää aiempia komission ehdotuksia markkinoiden väärinkäyttöasetukseksi ja sisäpiirikaupoista ja markkinoiden manipuloinnista määrättäviä rikosoikeudellisia seuraamuksia koskevaksi direktiiviksi. Viitekorkeiden manipulaatiotapaukset ja -yritykset ovat osoittaneet, että vertailuarvotkin voivat olla alttiita väärinkäytöksille. Tunnistetut riskit liittyvät kriittisten viitearvojen hallintaprosesseihin. Näitä on perusteltua säännellä markkinoiden luottamuksen palauttamiseksi. Viitearvojen luotettavuudella on keskeinen merkitys rahoitusmarkkinoiden vakaalle toiminnalle.

Talousvaliokunta pitää asetusehdotuksen tavoitteita kannatettavina ja ehdotettua säädösinstrumenttia oikeana keinona lisätä viitearvojen määrittämisprosessin läpinäkyvyyttä ja luotettavuutta.

Talousvaliokunta katsoo valtioneuvoston tapaan, että asetusehdotuksen soveltamisala on kuitenkin liian laaja ja osittain tulkinnanvarainenkin. Ehdotusta ei voida pitää kaikilta osin suhteellisuusperiaatteen mukaisena. Ehdotus kattaa kaikki viitearvot, ja erilaisia vaatimuksia asetetaan paitsi viitearvojen hallinnoinnille myös niiden käyttämiselle. Asetuksen tulisi keskittyä kriittisten viitearvojen hallinnointiprosessiin, eikä viitearvojen käyttämistä tule tarpeettomasti vaikeuttaa.

Asetuksen suhde muuhun sääntelyyn tulisi arvioida tarkemmin. Esimerkiksi 18 artiklan sään-

nökset rahoitussopimuksessa käytettävän viitearvon soveltuvuuden arvioinnista kuluttajalle koskisivat muun muassa kulutusluotto- ja asuntoluottosopimuksia. Mainittuja luottosopimuksia kuluttajien kanssa voivat tehdä myös muut tahot kuin 18 artiklan 1 kohdassa tarkoitettut valvotut yhteisöt. Suomen tulee jatkoneuvotteluissa pyrkiä siihen, että direktiivin 18 artiklan säännökset laajennettaisiin koskemaan kaikkia luotonantajia, jotka tekevät kuluttajan kanssa kulutusluottodirektiivin tai asuntoluottodirektiivin soveltamisalaan kuuluvan luottosopimuksen. Toinen vaihtoehto olisi, että jäsenvaltio voisi laajentaa kansalliset säännöksensä koskemaan kaikkia tällaisia luottosopimuksia tekeviin luotonantajiin.

Asetusehdotuksen asunto- ja kulutusluottojen viitekoron soveltuvuusarvioon viitaten talousvaliokunta muistuttaa, että kansallisessa kuluttajansuojalaissamme on jo nykyiselläänkin säännelty kuluttajasopimusten korkojen reunaehdoista. Tähän liittyen käsillä olevan asetusehdotuksen jatkoneuvotteluissa tulee varmistaa, ettei asetus kokonaisuutena johda siihen, että kansallista kuluttajansuojan tasoa jouduttaisiin tosiasiallisesti heikentämään.

### *Lausunto*

Lausuntonaan talousvaliokunta ilmoittaa,

*että se yhtyy asiassa edellä esitetyn täsmennyksin valtioneuvoston kantaan.*

Helsingissä 13 päivänä joulukuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Mauri Pekkarinen /kesk	Jukka Kärnä /sd
vpj.	Marjo Matikainen-Kallström /kok	Martti Mölsä /ps
jäs.	Lars Erik Gästgivers /r	Sirpa Paatero /sd
	Johanna Karimäki /vihr	Arto Pirttilahti /kesk
	Pia Kauma /kok	Kaj Turunen /ps
	Miapetra Kumpula-Natri /sd (osit- tain)	vjäs. Jouko Skinnari /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller.