

Asia

Finanssivalvonnan päätös kieltää binäärioptioiden markkinointi, jakelu ja myynti ei-ammattimaisille asiakkaille

Rahoitusvälineiden markkinat -asetuksen¹ 42 artiklan nojalla Finanssivalvonta on päättänyt seuraavaa:

1. Binäärioptioiden markkinointi, jakelu ja myynti sijoituspalvelulain (747/2012) 1 luvun 23 §:n 3 momentissa tarkoitetuille *ei-ammattimaisille asiakkaille*² on kiellettyä. Kiellettyä on myös osallistua tietoisesti ja tarkoituksellisesti toimiin, joiden tavoitteena tai seurauksena on tämän kiellon kiertäminen.
2. Binäärioptiolla tässä päätöksessä tarkoitetaan seuraavat ehdot täyttävää rahoitusvälineiden markkinat -asetuksen 2 artiklan 1 kohdan 29 alakohdassa tarkoitettua *johdannaista* riippumatta siitä, käydäänkö sillä kauppaa kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annetun lain (1070/2017) 1 luvun 2 §:n 1 momentin 13 kohdassa tarkoitettulla kauppapaikalla:
 - a) se on toteutettava nettoarvon tilityksellä tai se voidaan toteuttaa nettoarvon tilityksellä jonkin osapuolen niin halutessa muutoin kuin maksukyvyttömyyden vuoksi tai sopimuksen päättyessä muusta syystä
 - b) se maksetaan vasta, kun se suljetaan tai kun se erääntyy
 - c) sen maksu rajoittuu
 - i) etukäteen määritettyyn kiinteään määrään tai nollaan, jos johdannaisen kohde-etuus täyttää yhden tai useamman etukäteen määritetyn ehdon, ja
 - ii) etukäteen määritettyyn kiinteään määrään tai nollaan, jos johdannaisen kohde-etuus ei täytä yhtä tai useampaa etukäteen määritettyä ehtoa.

3. Tätä kieltoa ei sovelleta:

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 600/2014, annettu 15 päivänä toukokuuta 2014, rahoitusvälineiden markkinoista sekä asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta

² Sijoituspalvelulain (747/2012) 1 luvun 23 §:n 3 momentin mukainen ei-ammattimainen asiakas vastaa määritelmällisesti rahoitusvälineiden markkinat -direktiiviin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/65/EU, annettu 15 päivänä toukokuuta 2014, rahoitusvälineiden markkinoista) 4 artiklan 1 kohdan 11 alakohdan mukaista "yksityisasiakasta".

- a) binäärioptioon, jossa kahdesta ennalta määrätystä kiinteästä määrästä pienempi on vähintään yhtä suuri kuin ei-ammattimaisen asiakkaan binäärioptiosta suorittama maksu kokonaisuudessaan, mukaan lukien mahdolliset välitys- ja kaupankäyntipalkkiot ja muut kulut
- b) binäärioptioon, joka täyttää seuraavat ehdot:
 - i) aika sen liikkeellelaskusta erääntymiseen on vähintään 90 kalenteripäivää
 - ii) esitedirektiivin³ mukaisesti siitä laadittu ja hyväksytty esite on yleisön saatavilla
 - iii) binäärioptio ei altista binäärioption tarjoajaa markkinariskille binäärioption voimassaolon aikana, eikä binäärioption tarjoajalle tai jollekin sen kanssa samaan konserniin kuuluvalla yrityksellä koidu binäärioptiosta muuta voittoa tai tappiota kuin aiemmin sovitut välitys- tai kaupankäyntipalkkiot tai muut siihen liittyvät kulut.

4. Tämä päätös tulee voimaan 17 päivänä kesäkuuta 2019 ja on voimassa toistaiseksi.

Päätöksen perustelut

Tämän päätöksen tarkoituksena on saattaa kansallisesti voimaan samanlainen kielto binäärioptioiden markkinoinnille, jakelulle ja myynnille kuin mitä Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen (ESMA) päätöksellä⁴ on *väliaikaisesti* voimassa EU:ssa 1.7.2019 saakka. ESMA kielsi rahoitusvälineiden markkinat -asetuksen 40 artiklan nojalla binäärioptioiden markkinoinnin, jakelun ja myynnin yksityisasiakkaille (tässä jatkossa selvyiden vuoksi sijoituspalvelulain mukaisesti "ei-ammattimaiset asiakkaat") unionissa ensimmäisen kerran 2.7.2018 lukien⁵. ESMA on uusinnut kieltonsa tähän mennessä kolme kertaa, koska sillä on valtuudet toteuttaa kerrallaan korkeintaan kolme kuukautta voimassa olevia interventioita ja koska jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset eivät ole vielä riittävässä laajuudessa toteuttaneet *kansallisia* interventioita binäärioptioista sijoittajansuojalle johtuvan uhan ratkaisemiseksi⁶.

Rahoitusvälineiden markkinat -asetuksen 42 artikla 1 kohdan mukaan myös jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen voi asettaa kiellon tai rajoituksen (interventioitoimi) tiettyjen rahoitusvälineiden markkinoinnille,

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/71/EY, annettu 4 päivänä marraskuuta 2003, arvopapereiden yleisölle tarjoamisen tai kaupankäynnin kohteeksi ottamisen yhteydessä julkistettavasta esitteestä ja direktiivin 2001/34/EY muuttamisesta

⁴ Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen päätös (EU) 2019/509, annettu 22 päivänä maaliskuuta 2019, binaarioptioiden yksityisasiakkaille markkinointia, jakelua tai myyntiä koskevan väliaikaisen kiellon uusimisesta

⁵ Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen päätös (EU) 2018/795, tehty 22 päivänä toukokuuta 2018, binäärioptioiden markkinointia, jakelua tai myyntiä yksityisasiakkaille unionissa koskevasta väliaikaisesta kiellosta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 600/2004 40 artiklan mukaisesti

⁶ Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen päätös (EU) 2019/509, johdanto-osan 8 perustelukappale

jakelulle tai myynnille jäsenvaltiossa tai sieltä käsin. Toimivaltainen viranomainen Suomessa on Finanssivalvonta Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 50 o §:n 1 momentin mukaisesti. Toisin kuin ESMAn interventiotoimet, kansalliset interventiotoimet voivat olla pysyviä, mutta 42 artiklan 6 kohdan mukaisesti viranomaisen on kuitenkin peruutettava toimi, jos sille säädetyt edellytykset eivät enää täyty.

Jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen interventiotoimen edellytyksenä 42 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan on, että viranomainen on kohtuullisin perustein varma siitä, että a–f alakohdissa säädetyt edellytykset toimelle täyttyvät. Edellytyksiä ja niiden täyttymistä tässä tapauksessa selostetaan tarkemmin seuraavassa:

- a) *Rahoitusväline aiheuttaa merkittäviä sijoittajansuojaa koskevia ongelmia.* Perusteet ja seikat, joita toimivaltaisen viranomaisen on arvioitava määrittäessään, onko kyseessä tällainen ongelma, luetellaan tarkemmin komission delegoidun asetuksen (EU) 2017/567⁷ 21 artiklan 2 kohdassa. Ne ovat samanlaiset kuin ne perusteet ja seikat, joita ESMAn piti saman asetuksen 19 artiklan 2 kohdan mukaisesti arvioida, kun se asetti väliaikaisen kielion. ESMA päätyi päätöksen (EU) 2018/795 johdanto-osan 2 kohdassa tarkemmin selostettavalla tavalla arviossaan siihen, että kyseessä on merkittävä sijoittajansuojaa koskeva ongelma seuraavista syistä:
- Binäärioptiot ja erityisesti niiden hinnoittelu- ja kaupankäyntipalkkiorakenteet ovat sillä tavalla monimutkaisia ja asiakkaille läpinäkymättömiä, etteivät asiakkaat voi käsitellä, että odotettavissa oleva tuotto binäärioptioista on heille keskimäärin negatiivinen⁸.
 - Kaupankäynti binäärioptioilla on erittäin spekulatiivista ja suuri riskistä (asiakas menettää koko sijoituksensa), ja tarjoajan ja asiakkaan edut ovat siinä välittömästi ristiriidassa.
 - Negatiivista odotettua tuottoa ei kompensoi binäärioptioissa mikään, esimerkiksi niitä ei voi käyttää suojaustarkeituksiin samalla tavalla kuin tavallisia optioita.
 - Binäärioptioiden markkinat olivat kasvaneet voimakkaasti koko unionissa ennen ESMAn kieltoa, ja eräiden kansallisten toimivaltaiten viranomaisten raportoimat tiedot asiakkaiden kärsimistä tappioista myös vahvistivat ESMAn analyysin, että odotettavissa oleva tuotto binäärioptioista on asiakkaille negatiivinen.
 - Binäärioptioita massamarkkinoitiin vähittäismarkkinoille, missä asiakkaiden enemmistön on vaikea arvioida ja ym-

⁷ Komission delegoitu asetukset (EU) 2017/567, annettu 18 päivänä toukokuuta 2016, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 600/2014 täydentämisestä määritelmien, avoimuuden, sijoitussalkun tiivistämisen sekä tuotteita koskeviin interventiotoihin ja positioiden hallintaan kohdistettavien valvontatoimenpiteiden osalta

⁸ Product Intervention Analysis, Measure on Binary Options, 1 June 2018 | ESMA50-162-214

märtää kaupankäynnin todellisia riskejä, ja näyttö asiakkaiden kärsimistä tappioista osoittaa, etteivät binääriopiot soveltuneet sellaisille asiakkaille.

- Binäärioptioiden markkinointi- ja jakelukäytännöt olivat olleet aggressiivisia ja harhaanjohtavia.
- Binääriopiot voivat näistä edellä selostetuista syistä uhata kokemattomien sijoittajien luottamusta jopa koko rahoitusjärjestelmää kohtaan.

Finanssivalvonta katsoo näihin samoihin syihin ja ESMAn niistä hankkimaan näyttöön viitaten, että käsillä on merkittävä sijoittajansuojaa koskeva ongelma myös kansallisesti.

- b) *Unionin oikeuden mukaiset nykyiset sääntelyvaatimukset, joita sovelletaan kyseiseen rahoitusvälineeseen, eivät ole riittäviä edellä a alakohdassa tarkoitetun riskin poistamiseksi, eikä ongelmaa voida ratkaista paremmin parantamalla nykyisten vaatimusten tai niiden täytäntöönpanon valvontaa.* ESMAn päätöksen (EU) 2018/795 johdanto-osan 3 kohdassa selostetaan tarkemmin binäärioptioiden tarjontaan soveltuvia vaatimuksia ja ESMAn vaatimusten johdonmukaisen ja tehokkaan soveltamisen varmistamiseksi antamaa ohjeistusta⁹. ESMA kuitenkin katsoi kiellon tarpeelliseksi, koska oli olemassa selvää näyttöä siitä, että asiakkaat näistä vaatimuksista huolimatta olivat menettäneet ja tulevat menettämään rahaa binäärioptioissa. Finanssivalvonta yhtyy tähän arvioon. Tähän liittyen huomionarvoista on lisäksi, että sikäli kun ongelmallisia binäärioptioita ennen ESMAn kieltoa ylipäätään tarjottiin suomalaisille asiakkaille, se tapahtui rajan yli muista jäsenvaltioista käsin, minkä vuoksi ongelmaa olisi ollut vaikea ratkaista pelkästään kansallista valvontaa parantamalla. Tähän viittaa myös eräiden muiden jäsenvaltioiden valvontaviranomaisten kokemukset, joita käsitellään ESMAn päätöksen perusteluissa.
- c) *Toimi on oikeassa suhteessa havaitun riskin luonteeseen, asianomaisten sijoittajien tai markkinaosapuolten kehittyneisyyteen sekä vaikutuksiin, joita toimella todennäköisesti on sijoittajiin ja markkinaosapuoliin, jotka saattavat pitää hallussaan tai käyttää rahoitusvälinettä taikka saada hyötyä siitä.* Finanssivalvonta viittaa tältä osin ESMAn päätöksen (EU) 2018/795 johdanto-osan 5 kohtaan ja erilliseen analyysiin¹⁰, missä selostetaan tarkemmin, miksi interventiotoimivaihtoehdoista juuri kielto oli välttämätön ja oikeassa suhteessa edellä a alakohdassa käsitellyn ongelman laajuuteen ja luonteeseen nähden. Lisäksi koska tämä Finanssi-

⁹ Opinion on MiFID practices for firms selling complex products, 7 February 2014 | ESMA/2014/146; Opinion on structured complex products - good practices for product governance arrangements, 27 March 2014 | ESMA/2014/332; JC-2013-77 Joint Position of European Supervisory Authorities on manufacturers' product oversight and governance processes.

¹⁰ Product Intervention Analysis, Measure on Binary Options, 1 June 2018 | ESMA50-162-214

valvonnan kiello on saman sisältöinen kuin voimassa oleva ESMAn väliaikainen kiello, ei sen noudattamisesta voi aiheutua kellekään enää mitään suoranaisia lisäkustannuksia.

- d) *Toimivaltainen viranomainen on kuullut asianmukaisesti sellaisten muiden jäsenvaltioiden toimivaltaisia viranomaisia, joihin toimella voi olla merkittävä vaikutus.* Niin kauan kuin ESMAn väliaikainen kiello on voimassa, Finanssivalvonnan kiellolla ei voi olla merkittävää vaikutusta mihinkään jäsenvaltioon, koska kiello on saman sisältöinen kuin ESMAn kiello. Sen jälkeen kun ESMAn kiellon voimassaolo lakkaa, tämän kansallisen kiellon vaikutukset muihin jäsenvaltioihin riippuvat siitä, millaisia interventiotomia niiden toimivaltaiset viranomaiset ovat toteuttaneet, mutta vaikutukset tuskin ovat merkittäviä. Finanssivalvonta on myös rahoitusvälineiden markkinat -asetuksen 42 artiklan 3 kohdan mukaisesti toimittanut ESMalle ja muiden jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille tiedot tästä interventiotimesta kulkautta ennen sen voimaantuloa.
- e) *Toimella ei ole syrjivää vaikutusta toisesta jäsenvaltiosta käsin tarjottuihin palveluihin tai toimintoihin.* Tämä Finanssivalvonnan asettama kiello on voimassa riippumatta siitä, mistä jäsenvaltiosta käsin binäärioptioita markkinoidaan, jaellaan tai myydään Suomeen, eikä se näin ollen ole syrjivä.
- f) *Toimivaltainen viranomainen on asianmukaisesti kuullut asetuksen (EY) N:o 1234/2007¹¹ nojalla fyysisten maatalousmarkkinoiden valvonnasta, hallinnoinnista ja sääntelystä vastaavia julkisia elimiä, jos rahoitusväline aiheuttaa vakavan uhan fyysisten maatalousmarkkinoiden moitteettomalle toiminnalle ja eheydelle.* Finanssivalvonta katsoo, etteivät binäärioptiot ole aiheuttaneet Suomessa tällaista vakavaa uhkaa, mutta lisäksi ESMA on myös kuullut Suomen maa- ja metsätalousministeriöitä kiellopääätöksestään, eikä ministeriö vastustanut sitä¹².

ESMAn väliaikaisen kiellon vuoksi binäärioptioita ei ole voitu tarjota ei-ammattimaisille asiakkaille missään unionissa, mukaan lukien Suomi, enää 2.7.2018 lukien. Rahoitusvälineiden markkinat -asetuksen 42 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaan toimivaltainen viranomainen voi kuitenkin ensimmäisen alakohdan edellytysten täytyessä *varotoimenpiteenä* asettaa kiellon tai rajoituksen myös ennen kuin rahoitusvälineitä markkinoidaan, jaellaan tai myydään asiakkaille. Kun ESMA viimeksi uudisti kiellonsa, se piti edelleen todennäköisenä, että binäärioptioiden tarjoaminen ei-ammattimaisille asiakkaille alkaa uudelleen, ellei kielloa uusita¹³. Näin ollen uhkana on, että kun ESMA lakkaa uudistamasta kielloaan, binäärioptioiden tarjonta voi kohdistua aikaisempaa

¹¹ Neuvoston asetus (EY) N:o 1234/2007, annettu 22 päivänä lokakuuta 2007, maatalouden yhteisestä markkinajärjestelystä ja tiettyjä maataloustuotteita koskevista erityissäännöksistä

¹² Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen päätös (EU) 2018/795, johdanto-osan 98 perustelukappale

¹³ Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen päätös (EU) 2019/509, johdanto-osan 10 perustelukappale

28.5.2019

FIVA 5/02.05.21/2019

Julkinen

laajemmissa määrin ei-ammattimaisille asiakkaille erityisesti sellaisissa jäsenvaltioissa, joissa sitä ei ole kansallisesti kielletty. Tämän uhan vuoksi Finanssivalvonta katsoo varotoimenpiteenä tarpeelliseksi kieltää binäärioptioiden markkinoinnin, jakelun ja myynnin ei-ammattimaisille asiakkaille myös Suomessa.

Finanssivalvonta on saanut rahoitusvälineiden markkinat -asetuksen 43 artiklan 2 kohdan mukaisesti ESMA:ta lausunnon tämän päätöksen mukaiseen kansalliseen kieltoon. ESMA katsoo siinä, että kiello on perusteltu ja oikeasuhteinen¹⁴.

FINANSSIVALVONTA


Jyrki Helenius
Apulaisjohtaja

Jyrki Manninen
Johtava asiantuntija

Lisätietoja antaa

Jyrki Manninen, puh. 09 183 5205

Liitteet

Valitusosoitus

¹⁴ OPINION OF THE EUROPEAN SECURITIES AND MARKETS AUTHORITY of 14 May 2019 on the product intervention measure relating to binary options proposed by the Finanssivalvonta of Finland, ESMA35-43-1913

Liite päätökseen**Valitusosoitus**

Tähän päätökseen tyytymätön saa hakea siihen muutosta Helsingin hallinto-oikeudelta valituksella, joka on tehtävä kirjallisesti.

Valitus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Valitusaikaa laskettaessa tiedoksisaantipäivää ei oteta lukuun.

Jos päätös on postitettu saantitodistusta vastaan, tiedoksisaantipäivä ilmenee todistuksesta. Saantitodistus liitetään valitusasiakirjoihin. Jos päätös on postitettu tavallisena kirjeenä, sen katsotaan tulleen tiedoksi seitsemän (7) päivän kuluessa postituspäivästä, jollei muuta ilmene. Jos päätös on toimitettu tiedoksi muulla tavalla esim. saantitodistusta vastaan jollekin muulle henkilölle kuin päätöksen saajalle (sijaistiedoksianto), katsotaan päätöksen saajan saaneen päätöksen tiedoksi kolmantena päivänä saantitodistuksen osoittamasta päivästä. Jos päätös on annettu tiedoksi yleis-tiedoksiantona, tiedoksisaannin katsotaan tapahtuneen seitsemäntenä päivänä ilmoituksen julkaisemisesta virallisessa lehdessä.

Valituskirjelmä on toimitettava Helsingin hallinto-oikeudelle valitusajan kuluessa.

Valituskirjelmässä, joka on osoitettava Helsingin hallinto-oikeudelle, on ilmoitettava

1. päätös, johon muutosta haetaan,
2. miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi,
3. perusteet, joilla muutosta vaaditaan,
4. valittajan nimi ja kotikunta sekä
5. puhelinnumero ja postiosoite, johon asiaa koskevat ilmoitukset voidaan valittajalle toimittaa

Jos valittajan puhevaltaa käyttää hänen laillinen edustajansa tai asiamiehensä tai jos valituksen laatijana on joku muu henkilö, valituskirjelmässä on lisäksi ilmoitettava tämän nimi ja kotikunta.

Valittajan, laillisen edustajan tai asiamiehen on allekirjoitettava valituskirjelmä.

Valituskirjelmään on liitettävä

1. päätös, johon muutosta haetaan, alkuperäisenä tai jäljennöksenä,
2. todistus siitä, minä päivänä päätös on annettu tiedoksi, tai muu selvitys valitusajan alkamisen ajankohdasta sekä
3. asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi, jollei niitä ole jo aikaisemmin toimitettu päätöksen tehneelle viranomaiselle.

Asiamiehen on liitettävä valituskirjelmään valtakirjansa, jollei valittaja ole valtuuttanut häntä suullisesti Helsingin hallinto-oikeudessa. Asianajajan ja yleisen oikeusavustajan tulee esittää valtakirja ainoastaan, jos Helsingin hallinto-oikeus niin määrää.

Jos viranomaiselle toimitetussa sähköisessä asiakirjassa on selvitys asiamiehen toimivallasta, asiamiehen ei tarvitse toimittaa valtakirjaa. Helsingin hallinto-oikeus voi kuitenkin määrätä valtakirjan toimitettavaksi, jos sillä on aihetta epäillä asiamiehen toimivaltaa tai sen laajuutta.

Valituskirjelmä voidaan toimittaa Helsingin hallinto-oikeudelle henkilökohtaisesti, postitse maksettuna postilähetyksenä taikka asiamiestä tai lähettiä käyttäen. Postittaminen tai kirjelmän toimittaminen lähetin välityksellä on lähettäjän vastuulla. Valituksen on saavuttava Helsingin hallinto-oikeuteen viimeistään valitusajan viimeisenä päivänä ennen aukioloajan päättymistä.

Valituskirjelmä voidaan toimittaa myös sähköisessä muodossa. Sähköisen asiakirjan tulee olla perillä siten, että se on ennen valitusajan päättymistä käsiteltävissä muodossa Helsingin hallinto-oikeuden vastaanottolaitteessa tai tietojärjestelmässä. Sähköinen viesti toimitetaan viranomaiselle lähettäjän omalla vastuulla.

Valituksen voi tehdä myös hallinto- ja erityistuomioistuinten asiointipalvelussa osoitteessa <https://asiointi2.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet>.

Helsingin hallinto-oikeuden voimassaolevat oikeudenkäyntimaksut voi tarkistaa osoitteesta www.oikeus.fi. Tuomioistuinmaksulaissa (1455/2015) on erikseen säädetty eräistä tapauksista, joissa maksua ei peritä.

Yhteystiedot

Helsingin hallinto-oikeus
Radanrakentajantie 5
00520 Helsinki
Puhelin 029 56 42000
Faksi 029 56 42079
Sähköposti helsinki.hao@oikeus.fi