

Asia: VN/24092/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi EU:n kryptovara-asetuksen ja maksun tiedot -asetuksen täytäntöönpanosta

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset huomiot hallituksen esitykseen

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Verohallinnolta lausuntoa hallituksen esityksestä EU:n kryptovaramarkkina-asetuksen ja maksun tiedot -asetuksen kansallisesta täytäntöönpanosta. Ehdotetut lait ja lakimuutokset on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian, sillä MiCA:n ja TFR:n toimeenpanon kansallisen täytäntöönpanon määräaika on 30.12.2024. MiCA:n sähkörahatokeneita ja omaisuusreferenssitokeneita koskevien säännösten täytäntöönpanon määräaika on 30.6.2024.

Verohallinto esittää lausuntonaan seuraavaa.

Yleistä

Esitysluonnoksen tarkoituksena on muuttaa kansallista lainsäädäntöä Euroopan unionin kryptovaramarkkina-asetuksen (MiCA) ja varainsiirtojen ja tiettyjen kryptovarojen siirtojen mukana toimitettavista tiedoista annetun asetuksen (maksun tiedot -asetus, TFR) voimaantulojen vuoksi.

Kryptovaroihin liittyvät verotuksen näkökulmasta merkittävät verointressit ja toisaalta verraten matala ilmoitusaktiivisuus. Verohallinto pitää yleisesti hyvänä sääntelyä, joka selkeyttää toimialueen eri osapuolten vastuita, velvollisuuksia ja oikeuksia sekä varmistaa tiedon saatavuutta viranomaiskäyttöön.

Vaikutukset Verohallintoon ja verotukseen

Hallituksen esitysluonnoksesta ei seuraa teknisiä muutostarpeita Verohallinnon tietojärjestelmiin eikä esitys vaikuta verotuksen toimittamiseen. Esitysluonnos aiheuttaa kuitenkin muita kuin teknisiä muutoksia useisiin vero.fi-ohjeisiin, Verohallinnon sisäisen tietojärjestelmään, Omaveroon sekä veroilmoituslomakkeille. Kryptovaran käsite ei täysin vastaa nykyistä virtuaalivaluutan käsitettä, mikä on otettava huomioon uuden käsitteen käyttöön ottamisessa ja ohjeistuksen laatimisessa asiakkaille.

Muu kryptovaroihin ja kryptovarapalvelun tarjoajiin liittyvä lainsäädäntö vaikutusarviossa

Verohallinto nostaa esiin, että EU:n hallinnollisen yhteistyön direktiiviä 2011/16/EU koskeva muutosdirektiivi (DAC8) hyväksyttiin lokakuussa 2023 ja tulevan kansallisen implementoinnin jälkeen Verohallinto tulee saamaan automaattisesti vuosittain kryptovarapalvelun tarjoajilta tiedot, jotka ne raportoivat kotijäsenvaltioidensa veroviranomaisille. Raportointi koskee laajasti kryptovaroilla ja sähköisellä rahalla toteutettuja liiketoimia eli siirtoja ja vaihtoja. Tietojenvaihto alkaa vuonna 2027 ja se koskee vuoden 2026 tietoja.

Verohallinto katsoo, että niin viranomaisten kuin asiakkaista ja heidän kryptovaroistaan tietoa keräävien toimijoiden kannalta tulisi pyrkiä kokonaisuutena mahdollisimman selkeisiin ja yhdenmukaisiin ratkaisuihin kansallisen liikkumavaran puitteissa. Näin ollen Verohallinto pitäisi hyödyllisenä, että hallituksen esityksen perusteluissa ja vaikutusarviossa olisi mainittu ja tarpeen mukaan käsitelty alueen muu jo hyväksytty EU-lainsäädäntö, sillä uusi sääntely vaikuttaa merkittävästi Verohallinnon lisäksi myös palveluntarjoajiin ja on veloitteiden osalta osin päällekkäistä. On myös huomionarvoista, että Suomi osana laajaa maajoukkoa on antanut julkilausuman aloittaa kryptovaroja koskeva (verotuksen) tiedonvaihto vuonna 2027 myös EU:n ulkopuolisten maiden, kuten Yhdysvaltojen kanssa (OECD Crypto-Asset Reporting Framework (CARF)), joka osaltaan tulee vaikuttamaan toimijoiden dokumentointivaatimukseen ja tietojen saatavuuteen myös EU:n ulkopuolella.

Viranomaisten tiedonsaanti ja keskinäinen tiedonvaihto

Hallituksen esityksessä ei ole erikseen otettu kantaa uuden sääntelyn vuoksi kertyvän tiedon verotuskäyttöön. MiCA vaikuttaa kuitenkin sisältävän poikkeuksen toimivaltaisten viranomaisten välillä vaihdetun tiedon lähtökohtaisesta salassapitovelvollisuudesta verotuksen osalta. MiCA:n 100 artiklan mukaan tiedot saa ilmaista, ”-- jos niiden ilmaiseminen on tarpeen oikeudellisia menettelyjä varten tai kansallisen verolainsäädännön tai rikosoikeuden piiriin kuuluvissa tapauksissa”. Kansallisesti on kuitenkin katsottu voimassa olevan lainsäädännön ja tulkintakäytännön perusteella epäselväksi voiko Finanssivalvonta luovuttaa Verohallinnolle tietoja verotusmenettelylain (1558/1995, VML) 20 §:n perusteella ja näin ollen tietojen saanti ei ole Verohallinnon näkökulmasta tehokasta.

Verohallinto katsoo, että hallituksen esitysluonnos johtaa kansallisesti oikeudellisesti epävarmaan tilanteeseen. Verohallinnon ja Finanssivalvonnan välisessä tiedonvaihdossa tulisi EU-säädöksen sijasta voida turvautua kansallisen lain säännökseen tai minimissään hallituksen esityksessä tulisi todeta miksi kansallisen lain säännös katsotaan tarpeettomaksi. Tietojen saaminen on Verohallinnolle tulevaisuudessa entistä tärkeämpää koska usealle eri finanssiyhteisölle, kuten rahastoyhtiölle tai sijoituspalveluyritykselle, tulisi oikeus tarjota kryptovarapalveluja ilmoituksen nojalla. Verohallinnolla olisi myös esimerkiksi tulevien kryptovaroja koskevien kansainvälisten automaattisten tietojenvaihtojen DAC8:n ja CARF:n ilmoitusvelvollisten (kryptovarapalvelun tarjoajien) valvontaa varten tärkeää saada selville toimijat, jotka ovat tehneet ilmoituksen ja tieto harjoittavatko ne tosiasiasa toimintaa. Toimijoiden velvoitteiden noudattamisen tehokas valvonta on tärkeää koko kv-tietojenvaihdon uskottavuuden ja onnistumisen kannalta.

Ehdotetun lain kryptovarapalvelujen tarjoajista ja kryptovaramarkkinoista 7 §:n mukaan kryptovarapalvelun tarjoajalla, liikkeeseenlaskijalla, tarjoajalla, toimiluvan saaneella liikkeeseenlaskijalla sen kanssa samaan konserniin tai konsolidointiryhmään kuuluvalla yrityksellä taikka yhteenliittymällä on velvollisuus antaa 6 §:ssä tarkoitettuja tietoja syyttäjä- ja esitutkintaviranomaiselle rikoksen selvittämiseksi sekä muulle viranomaiselle, jolla on lain nojalla oikeus saada sellaisia tietoja. Verohallinto pitää hyvänä, että pykälässä viitataan muuhun lainsäädäntöön eli toisin sanoen tietoja voidaan toimijoilta tarvittaessa pyytää tavanomaisin Verohallinnon tiedonsaantioikeuksin.

Verohallinnon omien tiedonsaantioikeuksien lisäksi on kuitenkin tarpeen olla olemassa myös riittävät mahdollisuudet luovuttaa tietoja muille viranomaisille. Verohallinto voi verovalvonnan yhteydessä saada sellaisia tietoja, joilla voi olla merkitystä Finanssivalvonnalle sen suorittaessa valvontaa kryptovarapalvelun tarjoajiin. Esimerkkinä voidaan mainita tiedot sellaisista kryptovarapalvelun tarjoajista, jotka eivät ole hakeneet toimilupaa. Vastaavasti finanssivalvonnasta annetun lain 37 b pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti kryptovaroihin liittyvästä määräaikaisesta kaupankäyntikiellosta. Tämän uuden veloitteen tehokkaan valvomisen mahdollistamiseksi Finanssivalvonnalle olisi oletettavasti hyödyllistä olla oikeus saada tietoa Verohallinnolta kaupankäyntikiellon alaisen henkilön kryptovaroihin liittyvästä kaupankäynnistä.

Verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain (verotietolaki/VTL) 18.1 §:n 7,8 ja 12-kohdissa säännellään tietojen antamista Finanssivalvonnalle. Kohdat ovat muutoilultaan varsin rajattuja, eivätkä ne mahdollista tietojen luovuttamista koskien kryptovarapalvelua tarjoavista toimijoista. VTL 18.1 §:n 2 kohdan mukaan tietoja voidaan antaa valtion tai kunnan viranomaiselle tai julkisia tehtäviä hoitaville yhteisöille niiden laissa tai asetuksessa säädettyyn tehtävään liittyvän valvontavelvollisuuden täyttämiseksi, jos on syytä epäillä, että on tehty rikos, josta säädetty ankarin rangaistus on enemmän kuin kuusi kuukautta vankeutta ja jonka selvittämiseksi tietojen antaminen saattaa olla tarpeen. Lainkohdan soveltamisen kynnyistä kuitenkin nostaa se, että Verohallinnon havainnon tulee liittyä johonkin rikostunnusmerkistöön, josta säädetty ankarin rangaistus on enemmän kuin kuusi kuukautta vankeutta. Soveltaminen edellyttää siis, että kyseessä on rikos (ei pelkkä Finanssivalvonnan valvontaan liittyvä seikka). Lisäksi Verohallinnon tulee arvioida syytä

epäillä -kynnyksen täyttymistä sellaisten rikosten osalta, joista sillä ei ole asiantuntemusta. Näin ollen Verohallinto ehdottaa, että verotietolain 18.1 §:ään lisättäisiin kohta, joka mahdollistaa tarpeellisten tietojen oma-aloitteisen tietojen luovutuksen Finanssivalvonnalle liittyen kryptovarapalvelun tarjoajien valvontaan. Lisäksi tulisi varmistaa, että Finanssivalvonnalla on riittävä oikeus saada tietoja myös pyynnöstä.

Verohallinto lisäksi nostaa esiin, että kryptovarojen automaattista tietojenvaihtoa koskevan DAC8 -muutosdirektiivin johdanto-osan kohta 24 tukee Verohallinnon ja Finanssivalvonnan välistä tehokasta tiedonvaihtoa, sillä sen mukaan ”Lähentymisen sekä tämän direktiivin ja asetuksen (EU) 2023/1114 johdonmukaisen valvonnan edistämiseksi toimivaltaisten viranomaisten on määrä tehdä yhteistyötä muiden kansallisten viranomaisten tai instituutioiden kanssa ja jakaa asiaankuuluvat tiedot”. On myös huomionarvoista, että Verohallinnon kryptovarojen tulevan automaattisen tietojenvaihdon tietojen (DAC8) käyttölupien myöntäminen toisten jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille muihin kuin verotuskäyttöön on sidoksissa Suomen kansalliseen lakiin (direktiivin 2011/16/EU 16 artiklan 2. kohta), joten Suomen kansallisen lainsäädännön määrittämät luovutus- ja käyttömahdollisuudet voivat vaikuttaa välillisesti toisiin jäsenvaltioihin niiden tavoitellessa direktiivin mukaisia tavoitteita tietojen hyödyntämisessä.

Luotettavuuden arviointi ja velvoitteidenhoitoselvitysten rooli toimilupamenettelyssä

Virtuaalivaluutan tarjoajista annetun lain 6 §:ssä säädetyistä rekisteröinnin edellytyksiin sisältyy, että ilmoituksen tekijä on luotettava. Näiltä osin ilmoituksen tekijää ei ole muun muassa pidetty luotettavana, jos tämä on kolmen arviota edeltävän vuoden aikana toistuvasti tai huomattavassa määrin laiminlyönyt veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- tai työkyvyttömyysvakuutusmaksuihin taikka Tullin perimiin maksuihin liittyvien rekisteröitymis-, ilmoitus- ja maksuvelvollisuuksien hoitamisen. Kuten hallituksen esitysluonnoksessa on todettu, ei MiCA:ssa ole vastaavia yksityiskohtaisia vaatimuksia toimilupien myöntämiselle.

Hallituksen esitysluonnoksen sivuilla 33–34 on käsitelty toimiluvan hakemisen yhteydessä tehtävää luotettavuuden arviointia. MiCA edellyttää toimilupien hakijoilta näyttöä siitä, että toimilupaa hakevan omaisuusreferenssitokenin liikkeeseenlaskijan ja kryptovarapalvelun tarjoajan ylimmän hallintoelimen jäsenet ovat riittävän hyvämaineisia ja heillä on asianmukainen osaaminen, taidot ja kokemus kyseisen palveluntarjoajan johtamiseksi. Vaatimukset sisältyvät MiCAN 18 artiklan 2 kohdan i ja j alakohtiin, 21 artiklan 2 kohdan b ja c alakohtiin, 34 artiklan kohtiin 2 ja 4, 62 artiklan 2 kohdan g ja h alakohtiin ja 63 artiklan 10 kohdan c alakohtaan sekä 68 artiklan 1 ja 2 kohtiin.

Esitysluonnoksen mukaan MiCA ei jätä kansallista liikkumavaraa arvion tekemiselle, joten Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikön tuottamia velvoitteidenhoitoselvityksiä ei oltaisi lausuttavana olevassa hallituksen esitysluonnoksessa sisällyttämässä osaksi kryptovarapalveluista ja kryptovaramarkkinoista annettua lakia. Toisaalta esitysluonnoksessa kuitenkin todetaan, että MiCAssa ei tarkemmin määritellä kriteerejä hyvämaineisuuden arvioinnille. MiCA:n johdannon

kohdissa 51 ja 81 sekä 34 ja 68 artikloissa on täsmennetty hyvämaineisuuden arviointia ainoastaan seuraavasti ”...eivätkä he saa varsinkaan olla tuomittuja rahanpesuun tai terrorismin rahoittamiseen liittyvistä rikoksista tai muista rikoksista, jotka vaikuttaisivat heidän hyvään maineeseensa.” Termin ”varsinkaan” perusteella voidaan Verohallinnon näkemyksen mukaan olettaa, että hyvämaineisuuden arvioinnissa olisi käytettävä muutakin tietoa kuin tietoa kyseisistä rikostuomioista. On myös mahdollista, että MiCan 66 artiklan vaatimus siitä, että kryptovarapalvelun tarjoajilla on velvollisuus toimia rehellisesti, tasapuolisesti ja ammattimaisesti asiakkaiden edun mukaisesti vaikuttaisi arviointiin. Velvoitteidenhoitoselvitykset ovat Suomessa kansallisesti vakiintunut tapa arvioida luotettavuutta ja vaikkakaan ne eivät ole täydellinen osoitus luotettavuudesta, olisi syytä varmistaa, että niiden käyttöä ei rajoiteta perusteetta. Esitysluonnos jättää myös epäselväksi, miten em. arviot toteutettaisiin ja mihin tietoihin ne perustuisivat. Tämä aiheuttaa kansallisesti oikeudellista epävarmuutta toimiluvan hakemisessa.

Verohallinto kuitenkin toteaa, että vaikka velvoitteidenhoitoselvitystä voitaisiin käyttää ja sen pohjalta tehtävät johtopäätökset johtaisivat toimiluvan epäämiseen Suomessa, olisi toimijalla Verohallinnon käsityksen mukaan mahdollista hakea toimilupaa toisesta EU-maasta ja toimia sen jälkeen myös Suomessa. Toimiluvan epäämisestä voisi siis olla hyötyä, mikäli tieto ja epäämiseen johtaneet syyt olisivat muiden maiden toimilupien myöntämisessä toimivaltaisten viranomaisten käytettävissä.

Vaikutus positiiviseen luottorekisteriin

Positiivinen luottotietorekisteri on Verohallinnon Tulorekisteriyksikön ylläpitämä rekisteri, joka otetaan käyttöön vaiheittain keväästä 2024 alkaen. Luotonantajat ja muut ilmoitusvelvolliset toimijat ovat velvollisia ilmoittamaan rekisteriin ensimmäisessä vaiheessa myöntämiensä ja omistamiensa kuluttajaluottojen tiedot ja myöhemmässä vaiheessa myös muiden luonnollisten henkilöiden kuin kuluttajien luottojen tiedot.

Lausuttavana olevan hallituksen esitysluonnoksen mukaan on tarkoitus muuttaa Finanssivalvonnasta annettua lakia siten, että kyseisen lain 4 § 2 momenttiin lisätään uusi kohta. Positiivisen luottotietorekisterin näkökulmasta merkityksellistä on se, että kryptovarapalvelun tarjoajat sekä kryptovaramarkkina-asetuksen 16 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaiset toimijat tulisivat ehdotetun finanssivalvonnasta annetun lain muutoksen ilmoitusvelvollisiksi toimijoiksi Positiiviseen luottotietorekisteriin siltä osin, kun tällaiset toimijat myöntävät tai heillä on muut säädetyt edellytykset täyttäviä ilmoitusvelvollisuuden alaisia kuluttajalle tai muulle luonnolliselle henkilölle myönnettyjä luottosopimuksia omistuksessaan.

Oikeus kuluttajaluottojen tarjoamiseen on ollut nykyiselläänkin ainoastaan rekisteröidyillä toimijoilla, jotka on jo nykyisellään säädetty ilmoitusvelvollisiksi toimijoiksi positiiviseen luottotietorekisteriin (tiettyjä yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta). Vaikka lakiesityksen mukaan kryptovarapalvelujen tarjoajat ja muut lakiesityksessä mainitut toimilupavalvottavat toimijat

tulisivatkin nimenomaan tämän ominaisuutensa perusteella Finanssivalvonnan toimilupavalvottavien ja sitä kautta Positiivisen luottotietorekisterin ilmoitusvelvollisuuden piiriin, asialla ei olisi vaikutusta sellaisessa tilanteessa, jossa kryptovarapalvelujen tarjoaja on jo aikaisemmin tarjonnut luottoja kuluttajille.

Hallituksen esityksessä todetaan, että MiCA:n mukainen toimilupa ei muuta nykytilaa eli MiCA:n mukainen kryptovarapalvelun tarjoajan toimilupa ei mahdollista kuluttajaluottojen myöntämistä. Oikeus luottojen myöntämiseen tulisi hankkia erikseen. Myös Verohallinnon näkemyksen mukaan kuluttajaluottoja tarjoavan toimijan olisi tullut rekisteröityä Finanssivalvonnan valvottavaksi tai muuksi ilmoitusvelvollisuuden alaiseksi toimijaksi jo muun voimassa olevan lain säännöksen perusteella. Ilmoitusvelvollisuuden vaatimukset ovat samanlaiset kuin kaikilla muillakin ilmoitusvelvollisilla toimijoilla, kuten luottolaitoksilla.

Muiden luonnollisten henkilöiden kuin kuluttajien luotot ilmoitetaan ja talletetaan positiiviseen luottotietorekisteriin 1.12.2025 alkaen. Muille henkilöille kuin kuluttajille suunnattua luotonantoa ei ole säännelty yhtä tiukasti kuin kuluttajille suunnattua luotonantoa ja lausuntopyynnön kohteena olevan hallituksen esityksen perustelujen mukaan yrityslainojen myöntäminen ei edellytä erillistä rekisteröintiä tai toimilupaa. Positiivisesta luottotietorekisteristä annetun lain mukaan ilmoitusvelvolliseksi on säädetty myös sellaiset muut toimijat, jotka ammattimaisesti ja muutoin kuin satunnaisesti myöntävät luottoa muille luonnollisille henkilöille kuin kuluttajille. Siten kommentoitavana oleva lakiesitysluonnos ei vaikuttaisi tältä osin positiivisen luottotietorekisterin ilmoitusvelvollisiin toimijoihin niiden määrää laajentaen. Ainoastaan sellaisessa tilanteessa, jossa kryptovarapalvelujen tarjoaja olisi velvollinen rekisteröitymään Finanssivalvonnan valvottavaksi koska se tarjoaa luotonantopalvelua satunnaisesti tai ei-ammattimaisesti, voisi olla mahdollista, että tällainen toimija tulisi nykytilasta poiketen Positiivisen luottotietorekisterin ilmoitusvelvollisten toimijoiden piiriin.

Jos lakiesityksellä olisi kuitenkin Verohallinnon näkemyksestä poiketen vaikutuksia positiivisen luottotietorekisterin ilmoitusvelvollisiin toimijoihin, tulisi vaikutukset arvioida lainsäädäntöprosessin aikana, sillä myös tietojen hyödyntämiseen oikeutetut tahot kytkeytyvät ilmoitusvelvollisiin.

Laki kryptovarapalvelun tarjoajista ja kryptovaramarkkinoista

1. Näkemykset kansallisen lain nojalla sallittuun liiketoimintaan

-

2. Näkemykset EU:n kryptovara-asetuksen 143 artiklan mukaisen siirtymäajan soveltamisesta

-

3. Näkemykset toimijoiden salassapito- ja vahingonkorvausvelvoitteisiin

-

4. Näkemykset viranomaisen valvontavaltuuksiin

-

5. Muut huomiot, jotka koskevat ehdotettua kryptovarapalvelun tarjoajista ja kryptovaramarkkinoista annettua lakia

-

Näkemykset Finanssivalvonnasta annetun lain muutoksiin

-

Näkemykset rikoslain muutoksiin

-

Ehdotettuja valvontamaksuja koskevat näkemykset

-

Muita muutosehdotuksia koskevat näkemykset

-

Juva Jani

Verohallinto - Pääjohtaja Markku Heikura, Erityisasiantuntija Jani Juva