



30.11.2020

VN/6341/2020

VM046:00/2020

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (VM046:00/2020)

1. Johdanto

1.1. Yleistä

Valtiovarainministeriö pyysi 29.9.2020 päivätyllä lausuntopyynnöllä lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Lausuntopyynnön yhteydessä julkaistiin myös esitysluonnos valtiovarainministeriön hankesivuilla¹. Lausuntoaika päättyi 11.11.2020.

Esityksellä tehtäisiin tarpeelliset muutokset kansallisiin lakeihin, jotka perustuvat seuraaviin Euroopan unionin säädöksiin:

- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/2088 kestävyysliittävien tietojen antamisesta rahoituspalvelusektorilla (jäljempänä *tiedonantovelvoiteasetus*)²,
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/2089 asetuksen (EU) 2016/1011 muuttamisesta EU:n ilmastosiirtymää koskevien vertailuarvojen, EU:n Pariisin sopimuksen mukaisten vertailuarvojen ja vertailuarvojen kestävyysliittävien tietojen antamisen osalta (jäljempänä *vähähiiliset viitearvot -muutosasetus*)³,
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2020/852 kestävä sijoittamista helpottavasta kehyksestä ja asetuksen (EU) 2019/2088 muuttamisesta (jäljempänä *taksonomia-asetus*)⁴.

Merkittävimmät muutosesitykset koskevat Finanssivalvonnasta annettuun lakiin (878/2008, jäljempänä *FivaL*) luotavaa kestävyysliittävien tiedonantovelvoitteiden kansallista valvonta- ja seuraamusjärjestelmää. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sijoitusrahastolakia (213/2019), vaihtoehtorahastojen hoitajista annettua lakia (162/2014), sijoituspalvelulakia (747/2012), kirjanpitolakia (1336/1997), vakuutusten tarjoamisesta annettua lakia (234/2018), eläkesäätiölakia (1774/1995) ja vakuutuskassalakia (1164/1992).

1.2. Lausunnonantajat

Valtiovarainministeriö pyysi yhteensä 53 yksilöidyltä taholta lausuntoa esitysluonnoksesta. Lausuntoja luonnoksesta pyydettiin lausuntopalvelu.fi-palvelussa, jossa myös muilla kuin yksilöidyillä tahoilla oli mahdollisuus vastata lausuntopyyntöön. Vastaajista ympäristöministeriö toimitti lausuntonsa suoraan valtiovarainministeriölle. Lausuntopyyntöön vastasi yhteensä 26 tahoja niistä, joille lausuntopyyntö osoitettiin.

Lausuntopyyntöön vastasivat seuraavat 16 tahoja:

Oikeusministeriö
STTK ry

¹ <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM046:00/2020>

² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/2088, annettu 27 päivänä marraskuuta 2019, kestävyysliittävien tietojen antamisesta rahoituspalvelusektorilla, EUVL L 317, 9.12.2019, s. 1—16.

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/2089, annettu 27 päivänä marraskuuta 2019, asetuksen (EU) 2016/1011 muuttamisesta EU:n ilmastosiirtymää koskevien vertailuarvojen, EU:n Pariisin sopimuksen mukaisten vertailuarvojen ja vertailuarvojen kestävyysliittävien tietojen antamisen osalta, EUVL L 317, 9.12.2019, s. 17—27.

⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2020/852, annettu 18 päivänä kesäkuuta 2020, kestävä sijoittamista helpottavasta kehyksestä ja asetuksen (EU) 2019/2088 muuttamisesta, EUVL L 198, 22.6.2020, s. 13—43.

Pääomasijoittajat ry
Finsif ry
WWF Suomi
Keskuskauppakamari
Finanssivalvonta (jäljempänä *Fiva*)
Suomen Asianajajaliitto
SAK ry
Ulkoministeriö
Eläkesäätiöyhdistys ESY ry (jäljempänä *ESY ry*)
Työeläkevakuuttajat TELA ry
Poliisihallitus
Finanssiala ry
Ympäristöministeriö
Sosiaali- ja terveysministeriö (jäljempänä *STM*)

Seuraavat 10 tahoa ilmoittivat, ettei niillä ole lausuttavaa:

Kilpailu- ja kuluttajavirasto
Valtioneuvoston kanslia
Tietosuojavaltuutetun toimisto
Maa- ja metsätalousministeriö
Kuluttajaliitto
Verohallinto
Finnish Business Angels Network ry
FINE Vakuutus- ja rahoitusneuvonta
Suomen Pankki
Korkein hallinto-oikeus

Lausuntopyyntö, luonnos hallituksen esitykseksi ja lausuntopyyntöön vastanneiden yksityiskohtaiset lausunnot ovat nähtävillä valtiovainministeriön hankesivulla⁵.

2. Lausunnonantajien palaute

2.1. Yleistä

Lausunnonantajat pitivät esitysluonnosta yleisesti ottaen kannatettavana. EU-säädösten tavoitteet kestävyys- ja vastuullisuusnäkökohtien huomioimiseksi sekä avoimuuden ja läpinäkyvyyden edistämiseksi saivat vahvaa kannatusta lausunnonantajien keskuudessa. Finanssiala ry kannattaa ehdotettuja lakimuutoksia eikä esitä muutosehdotuksia katsoen, että esityksen lakimuutokset toimeenpaneavat EU:n asetusten vaatimukset oikea-

⁵ <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM046:00/2020>

suhtaisella tavalla. SAK ry toteaa lausunnossaan olevansa tyytyväinen esitysluonnokseen, mutta viittaa lausunnossaan Euroopan järjestelmäriskikomitean tutkimukseen siirtymästä matalahiiliseen talouteen⁶ ja alleviivaa tiedonannon ja raportoinnin tärkeyttä.

Lausuntokierroksella saatu palaute keskittyi asetuksista seuraavaan, FivaL:iin esitettyihin seuraamussääntelyä ja valvontaa koskeviin muutosehdotuksiin. Tiedonantovelvoiteasetuksen teknisten sääntelystandardien osalta lausunnonantajat toivat esiin tarpeen tarkastella tilannetta, jossa teknisten sääntelystandardien voimaantulo lykkääntyisi. Lisäksi lausunnonantajat kiinnittivät huomiota tiedonantovelvoiteasetukseen sisältyvään jäsenvaltio-option asetuksen soveltamisesta suomalaiseseen eläkejärjestelmään sekä muihin pienempiin esityksen kokonaisuuksiin.

Lisäksi Fiva on esittänyt teknisluontoisia huomioita esityksestä, jotka lausunnon mukaan on syytä ottaa huomioon jatkovalmistelussa.

2.2. Seuraamussääntely ja valvonta

Lausunnonantajat kannattavat suurelta osin esitysluonnoksen seuraamussääntelyä ja valvontaa. Seuraamukseen liittyen lausuntokierroksella tuotiin kuitenkin esiin tiedonantovelvoiteasetuksen hyväksymiseen ja voimaantuloon liittyvä epävarmuus (ks. lausuntoyhteenvedon jakso 2.3 Tiedonantovelvoiteasetukseen liittyvät tekniset sääntelystandardit). Tiedonantovelvoiteasetuksen rikkomisen osalta Suomen Asianajajaliitto ainoana tahona ei pitänyt lausunnossaan seuraamusmaksuja tarkoituksenmukaisina.

Fiva pitää lausunnossaan kannatettavana, että tiedonantovelvoite- ja taksonomia-asetuksissa säädettyjen kestävyteen liittyvien tiedonantovelvoitteiden rikkomuksia koskeva hallinnollinen seuraamusjärjestelmä olisi mahdollisimman johdonmukainen voimassa olevan lainsäädännön kanssa. Tältä osin Fiva kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että esitystä tulisi tarkistaa yhdenmukaiseksi voimassa olevan lain ja samalla EU-sääntelyn vaatimusten kanssa viitaten siihen, tuleeko seuraamusmaksujen osalta kyseeseen FivaL:n 40 §:n niin sanottu kansallisen seuraamusmaksun enimmäismäärä vai EU-seuraamusmaksuja koskeva FivaL:n 41 a §. Samoin Poliisihallitus kannattaa esityksen mukaisia Fivan valvontavelvoitteita ja pitää ehdotettuja seuraamusvaltuuksia asianmukaisina ja johdonmukaisina nykyisten valtuuksien kanssa.

Suomen Asianajajaliitto toteaa lausunnossaan, ettei ole tarkoituksenmukaista sanktioida seuraamusmaksuuhalla tiedonantovelvoiteasetuksen rikkomista, jos asetusta ei tätä edellytä. Tältä osin Suomen Asianajajaliitto katsoo lausunnossaan riittäväksi sen, että Fivalla on käytössään julkinen varoitus, jota se voi tehostaa yleisiin toimivaltuuksiin kuuluvilla toimenpiteillä. Edelleen Suomen Asianajajaliitto tuo esiin, että rikemaksu olisi seuraamusmaksua tarkoituksenmukaisempi taloudellinen seuraamus joidenkin tiedonantovelvoiteasetuksen säännösten rikkomisesta, jos julkista varoitusta ei pidettäisi jatkovalmistelussa riittävänä seuraamuksena.

ESY ry tuo lausunnossaan esiin, että tiedonantovelvoitteen täyttämisen laiminlyönteihin tulisi soveltaa hallinnollista rikemaksua seuraamusmaksun sijasta. ESY ry perustelee kantaansa todeten, että Fiva voi määrätä eläkelaitokselle tällä hetkellä voimassa olevan lainsäädännön mukaan vain rikemaksun (FivaL 38 §) tai julkisen varoituksen (FivaL 39 §) virheestä tai laiminlyönnistä, joka koskee vakuutettavalle tiedoksi annettavia sijoitus-

⁶ Euroopan järjestelmäriskikomitea: Positively green: Measuring climate change risks to financial stability, kesäkuu 2020. Saatavissa: https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/reports/esrb.report200608_on_Positively_green_-_Measuring_climate_change_risks_to_financial_stability~d903a83690.en.pdf.

politiikan periaatteita. ESY ry katsoo myös, että rangaistuksen suuruus ja vaikutus eivät saisi riippua satunnaisista tekijöistä, mikä puoltaisi rikemaksun soveltamista. TELA ry viittaa lausunnossaan ESY ry:n esittämiin perusteisiin seuraamusvaltuuksia koskien.

Oikeusministeriö kiinnittää lausunnossaan huomiota hallinnollisten seuraamusten osalta laillisuusperiaatteen, kaksoisrangaistavuuden kieltoon ja oikeasuhtaisuuden vaatimukseen. Laillisuusperiaatteen suhteen oikeusministeriö toteaa, että FivaL:ssa sanktioitava teot on tyypillisesti määritelty viittauksilla EU-asetuksiin ja ehdotus vaikuttaa noudattavan aiemmin käytettyä tapaa. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota viitauksien selvyteen, säännösten keskinäiseen logiikkaan ja tarkkarajaisuuteen. Lisäksi oikeusministeriö tuo lausunnossaan esiin sanktiointien arviointiin liittyviä seikkoja, joita olisi lausunnon mukaan arvioitava jatkovalmistelussa, mutta ei pyydä näiden osalta muutoksia lakiehdotuksiin.

Fiva tuo lausunnossaan esiin, että esityksessä ei ole käsitelty Fivan valvontavaltuuksia. Tältä osin Fiva katsoo, että valvontavaltuuksien, kuten toimeenpanokiellon, oikaisukehotuksen, uhkasakon ja niitä vastaavien toimivaltuuksien, käyttäminen voi olla joissakin tilanteissa tarkoituksenmukaisin ja nopein keino puuttua kestävyteen liittyvien tiedonantovelvoitteiden rikkomuksiin.

Seuraamussääntelyn ja valvonnan yhteydessä lausunnonantajat toivat esiin muun muassa sijoittajille annettavan luotettavan ja oikean tiedon sekä ns. viherpesun riskin vähentämisen tärkeyden ehdotettua valvonta- ja seuraamusjärjestelmää puoltavina seikkoina.

2.3. Tiedonantovelvoiteasetukseen liittyvät tekniset sääntelystandardit

Tiedonantovelvoiteasetuksen 4 artiklan 6 ja 7 kohdissa veloitetaan Euroopan valvontaviranomaiset laatimaan yhteiskomiteansa kautta tekniset sääntelystandardien luonnokset tarkemmasta teknisestä ohjeistuksesta ja siirretään komissiolle valta hyväksyä ne. Useassa lausunnossa on viitattu siihen tilanteeseen, että teknisten sääntelystandardien hyväksyntä ja voimaantulo lykkääntyisivät suunnitellusta.

Finanssiala ry:n mukaan voimaantulon lykkääntyminen tarkoittaa, että finanssiala ja valvojat joutuvat käyttämään itsenäistä harkintaa asetuksen noudattamisessa, kunnes tekniset standardit saadaan valmisteltua ja ne astuvat voimaan. Tältä osin esimerkiksi Finsif ry esittää lausunnossaan, että teknisten sääntelystandardien voimaantuloa olisi hyvä lykätä ainakin 1.1.2022 saakka.

Useissa lausunnoissa esitettiin huoli seuraamusjärjestelmän soveltamisen kannalta tilanteessa, jossa teknisten sääntelystandardien voimaantulo lykkääntyisi. Lausuntokierroksella on muun muassa esitetty, että tiedonantovelvoiteasetukseen liittyviä sanktiosäännöksiä ei tulisi saattaa voimaan esityksen mukaisesti ennen kuin EU:n sääntelykokonaisuus on valmis. Finanssiala ry ehdottaa lausunnossaan tämän seikan huomioimista hallituksen esityksen perusteluissa, sillä asetuksen velvoitteiden noudattamiseen liittyy paljon tulkinnanvaraa, mutta ei kuitenkaan pyydä muutoksia lakiehdotuksiin.

2.4. Tiedonantovelvoiteasetuksen soveltaminen työeläkelaitoksiin

Tiedonantovelvoiteasetuksen 16 artikla sisältää jäsenvaltio-option, jonka perusteella jäsenvaltiot voivat päättää soveltaa asetusta kansallisia sosiaaliturvajärjestelmiä hallinnoiviin eläketuotteiden kehittäjiin, jotka kuuluvat sosiaaliturvan koordinaatioasetusten soveltamisalaan. Suomessa tällaisia toimijoita olisivat erityisesti lakisääteistä työeläkevakuutusta harjoittavia työeläkevakuutusyhtiöitä, eläkesäätiöitä ja eläkekassoja sekä Keva ja

valtion eläkerahasto. Esitysluonnoksessa on todettu 5.1.1.2 Eläkejärjestelmät -jaksossa, että jäsenvaltio-option käyttäminen ja siten asetuksen soveltaminen suomalaisiin eläkelaitoksiin on STM:n selvittävänä.

Lausunnonantajat ovat tuoneet esiin sekä soveltamista että soveltamisalan rajaamista puoltavia kannanottoja. Ympäristöministeriö kannattaa lausunnossaan jäsenvaltio-option käyttämisen selvittämistä, sillä työeläkelaitokset ovat merkittäviä suomalaisia institutionaalisia sijoittajia ja myös merkittävässä roolissa rahoitusmarkkinoiden kestävyuden edistämisessä.

STTK ry ja TELA ry esittävät näkemyksensä, että jäsenvaltio-optiota ei tulisi käyttää. STTK ry perustelee kantaansa lausunnossaan todeten, että asetus sisältää paljon yksityiskohtaisia tiedonantovelvoitteita sijoitus tuotteista, joita työeläkelaitokset eivät saa lain mukaan tarjota kuluttajille. Jäsenvaltio-optiooperusteisen asetuksen soveltamisen sijaan STTK ry ja TELA ry tuovat lausunnoissaan esiin mahdollisuuden säätää soveltuville osin asetuksen seikoista työeläkelaitosten osalta kansallisella lailla.

WWF Suomi katsoo lausunnossaan, että työeläkejärjestelmän toimijoilta pitäisi vaatia vähintään samoja toimintastandardeja kuin muilta finanssitoimijoilta viitaten muun muassa eläkeyhtiöiden merkittävyyteen sijoittajina suomalaisessa mittakaavassa.

2.5. Tiedonantovelvoiteasetuksen soveltaminen pieniin sijoituspalveluyrityksiin ja vakuutusedustajiin

Tiedonantovelvoiteasetuksen 17 artiklan mukaan asetusta ei sovellettaisi vakuutusmuotoisia sijoitustuotteita koskevaa vakuutusneuvontaa tarjoaviin vakuutusedustajiin tai sijoitusneuvontaa tarjoaviin sijoitusneuvojiin, jos niiden palveluksessa on vähemmän kuin kolme työntekijää. Jäsenvaltio voi kuitenkin halutessaan päättää soveltaa asetusta myös edellä mainittuihin toimijoihin. Tältä osin hallituksen esityksen luonnoksessa on ehdotettu, että jäsenvaltio-optiota käytettäisiin sijoitusneuvontaa tarjoavien sijoituspalveluyritysten osalta. Ehdotus sisältyy lakiehdotukseen laiksi sijoituspalvelulain 10 luvun 7 §:n muuttamisesta.

Mainittua jäsenvaltio-option käyttämistä on kannatettu asiaa koskevissa lausunnoissa. Suomen Asianajajaliitto kuitenkin toteaa lausunnossaan, että tiedonantovelvoiteasetuksen jäsenvaltio-optio olisi jätettävä käyttämättä myös pienten sijoitusneuvontaa tarjoavien sijoituspalveluyritysten osalta. STTK ry tuo lausunnossaan esiin, ettei jäsenvaltio-option käyttäminen ulotu vakuutusedustajiin, muttei kuitenkaan esitä varsinaista tarvetta laajentaa asetuksen soveltamista tarkoitettuihin vakuutusedustajiin. Fiva on esittänyt täydennyksiä hallituksen esityksen perusteluihin siltä osin, kun kyse on jäsenvaltio-option käyttämättä jättämisestä vakuutusneuvontaa tarjoavien vakuutusedustajien osalta.

2.6. Muuta

STM toteaa lausunnossaan, että esityksen yleisperusteluissa voitaisiin painottaa voimakkaammin tiedonantovelvoiteasetuksen ja taksonomia-asetuksen luonnetta niin sanottuina elävinä asiakirjoina. Tällä STM viittaa asetukseen sisältyviin uudelleentarkastelusäännöksiin, joihin liittyy muun muassa sosiaalisten ja yhteiskunnallisten näkökulmien täydentäminen myöhemmässä vaiheessa. Tältä osin ulkoministeriö esittää lausunnossaan,

että niin sanottuja sosiaalisia vähimmäistason suojatoimia⁷ ja niiden merkitystä yrityksille avattaisiin esityksessä hieman laajemmin samoin kuin finanssimarkkinatoimijoiden ja rahoitusneuvojen velvollisuutta kertoa asiakkailleen rahoitustuotteisiin liittyvistä sosiaalisista näkökulmista. Lisäksi STM:n lausunnon mukaan jatkovalmistelussa olisi hyvä lisätä alemman asteisen EU-sääntelyn pääasiallinen sisältö kunkin asetuksen sisällön yhteyteen kokonaiskuvan muodostamiseksi, mikäli alemman asteisen sääntelyn sisältö on luotettavasti saatavilla.

Lisäksi STM toteaa lausunnossaan, että eläkesäätiöitä ja vakuutus-kassoja tulisi käsitellä nykytilan kuvauksen osalta tasapainoisesti, sillä asetukset kattavat molempien tyyppiset lisäeläkelaitokset. Edelleen STM katsoo lausunnossaan, että suurten yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen (jäljempänä *PIE-yhteisöt*) kuuluessa osin taksonomia-asetuksen soveltamisalaan, lienee syytä tarkistaa tiettyjä esitysluonnoksen tekstikohtia vakuutusyhtiöiden osalta. Tämä saattaa edellyttää vakuutusyhtiölakiin (521/2008) otettavaa viittaussäännöstä perusteluineen ja suurten PIE-yhteisöjen huomioimista vaikutusarviossa.

Fiva toteaa lausunnossaan hallituksen esityksen 3.3.2 Palkitseminen -jaksoon viitaten, että useat luottolaitokset, sijoituspalveluyritykset ja vakuutusyhtiöt toimivat vakuutusasiamiehinä. Tältä osin Fiva pyytää jatkovalmistelussa täsmentämään, soveltuuko palkitsemispolitiikkaa koskeva sääntely näihin toimijoihin niiden toimiessa vakuutusasiamiehinä. Lisäksi Fiva pyytää jatkovalmistelussa arvioimaan koskeeko tiedonantovelvoite- ja taksonomia-asetusten tiedonantovelvollisuudet myös omaisuudenhoitoa harjoittavia rahastoyhtiöitä ja vaihtoehtorahastojen hoitajia. Edelleen Fiva ehdottaa, että tiedonantovelvoiteasetuksen soveltamisalaa kuvattaisiin tarkemmin vakuutustuotteiden osalta ja pitää tiedonantovelvoitteiden soveltamisalan yhdenmukaistamista perusteltuna. Myös Suomen Asianajajaliitto tuo lausunnossaan esiin tarpeen selventää esitysluonnoksen jaksoa jatkovalmistelussa ja kiinnittää huomiota siihen, että tiedonantovelvoiteasetuksen 5 artiklassa käytetään käsitettä palkitsemispolitiikat sen sijaan, että viitattaisiin palkitsemisjärjestelmiin kokonaisuudessaan.

Lausuntokierroksella on myös ehdotettu informatiivisten viittaussäännösten tekemistä sijoituspalvelulakiin, arvopaperimarkkinalakiin (746/2012) ja vakuutusyhtiölakiin.

⁷ Vähimmäistason suojatoimilla tarkoitetaan taksonomia-asetuksen 18 artiklan mukaisia menettelyjä, joihin kuuluvat muun muassa OECD:n toimintaohjeet monikansallisille yrityksille sekä yritystoimintaa ja ihmisoikeuksia koskevat YK:n ohjaavat periaatteet.