

Lausunto

11.11.2020

Asia: VN/6341/2020; VM046:00/2020

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Suomen Asianajajaliitolta (jäljempänä "Asianajajaliitto") lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (VM046:00/2020) (jäljempänä "HE"). HE:ssä esitetyillä lakimuutoksilla saatetaan kansallisesti voimaan kestävään rahoitukseen liittyvät EU-asetukset.

HE liittyy Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) 2019/2088 kestävyteen liittyvien tietojen antamisesta rahoituspalvelusektorilla (jäljempänä "Tiedonantovelvoiteasetus"), Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) 2019/2089 asetuksen (EU) 2016/1011 muuttamisesta EU:n ilmastosiiirtymää koskevien vertailuarvojen, EU:n Pariisin sopimuksen mukaisten vertailuarvojen ja vertailuarvojen kestävyteen liittyvien tietojen antamisen osalta (jäljempänä "Vähähiiliset viitearvot –muutosasetus") ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) 2020/852 kestävä sijoittamista helpottavasta kehyksestä ja asetuksen (EU) 2019/2088 muuttamisesta (jäljempänä "Taksonomia-asetus") kansalliseen täytäntöönpanoon. Kaksi edellistä julkaistiin EU:n virallisessa lehdessä 9.12.2019 ja Taksonomia-asetus 22.6.2020.

Asianajajaliitto kiittää ministeriötä mahdollisuudesta lausua ehdotetusta HE:sta. Pyydettyinä lausuntona Asianajajaliitto esittää seuraavat yleiset (kohta 1) ja yksityiskohtaisemmat (kohdat 2-4) havainnot HE:sta:

1. Yleistä ehdotetusta HE:stä

Kestävä rahoitus on oikeudellisena käsitteenä uusi eikä siihen liittyvää sääntelyä ole aiemmin ollut Suomessa kansallisesti tai EU-tasolla. Taksonomia-asetuksen ja Tiedonantovelvoiteasetuksen velvoitteet luovat siten kaikille asetusten soveltamisalalla oleville markkinatoimijoille ja valvojille uuden ja paikoin monimutkaisen ja hyvin teknisen sääntelykehikon, joka monelta osin viimeaikaiselle rahoitusmarkkinasääntelylle tyypilliseen tapaan täsmentyy käytännön tasolle delegoitujen EU-normien, pääasiassa teknisten sääntelystandardien kautta. Näiden sääntelyinstrumenttien valmistelutyö on pääosin vielä meneillään ja markkinatoimijoiden kaikkien velvoitteiden yksityiskohdat ovatkin siksi vielä valitettavan ylätasolla. Kestävän rahoituksen sääntelykehys on lisäksi viety sen laajuuteen nähden EU:n poliittisen koneiston läpi huomattavan nopealla aikataululla, mikä on vähentänyt markkinatoimijoiden aikaa valmistautua tuleviin muutoksiin.

Asianajajaliitto pitää lainsäädäntökokonaisuuden selkeyden kannalta perusteltuna sisällyttää ehdotetulla tavalla muutettaviin sektorilakeihin informatiiviset viittaukset kestäväan rahoitukseen liittyviin EU-asetuksiin.

## 2. Tiedonantovelvoiteasetuksen 17 artiklan kansallisen sääntelyoption käyttö

Asianajajaliitto pitää perusteltuna HE:ssä ehdotetulla tavalla (s. 22 ja 44)

Tiedonantovelvoiteasetuksen 17 artiklan mukaisen jäsenvaltio-option käyttämättä jättämistä, ja siten jättää Tiedonantovelvoiteasetuksen mukaisten tiedonantovelvoitteiden ulkopuolelle vakuutusmuotoisia sijoitustuotteita koskevaa vakuutusneuvontaa tarjoavat vakuutusedustajat, joiden palveluksessa on vain yksi tai kaksi työntekijää.

Asianajajaliitto pitäisi perusteltuna, että Tiedonantovelvoiteasetuksen jäsenvaltio-optio jätettäisiin käyttämättä myös pienten sijoitusneuvontaa tarjoavien sijoituspalveluyritysten osalta eikä tiedonantovelvoitteita siten sovellettaisi yhden tai kahden työntekijän sijoituspalveluyrityksiin. Asianajajaliiton näkemyksen mukaan sijoitusneuvonta ja vakuutusmuotoisia sijoitustuotteita koskeva vakuutusneuvonta ovat tiedonantovelvoitteiden osalta pitkälti toisiinsa rinnasteisia palveluja eikä se pidä tarkoituksenmukaisena, että kestäväan rahoitukseen liittyvissä tiedonantovelvoitteissa sijoituspalvelutoiminnalle asetetaan vakuutusedustustoiminnan velvoitteita pidemmälle meneviä vaatimuksia.

## 3. Tiedonantovelvoiteasetuksen 5 artiklassa tarkoitettu palkitsemispolitiikka ja julkaisu

HE:n (s. 25) mukaan vaikka Tiedonantovelvoiteasetuksen 5 artiklassa viitataan vakuutusedustajien palkitsemispolitiikkaan, asetuksella ei ole tarkoitettu lisätä vakuutusedustajien velvollisuuksia ja muuttaa tältä osin vakuutusten tarjoamisesta annettua direktiiviä, jossa säädetään muun muassa asiamiesten ja vakuutusmeklareiden vakuutustoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen perustavanlaatuisista edellytyksistä. Asianajajaliitto on tästä tulkinnasta samaa mieltä.

HE:n mukaan jos vakuutusedustaja kuitenkin on vapaaehtoisesti laatinut palkitsemispolitiikan tai luonut palkitsemisjärjestelmän, olisi Tiedonantovelvoiteasetuksen 5 artiklan säännöstä kestävyysriskien huomioimisesta ja näiden julkaisusta toimijan verkkosivuilla noudatettava. Asianajajaliitto pitää sattumanvaraiseen tosiasiaan (eli siihen onko toimijalla olemassa jonkinlaista palkitsemispolitiikkaa tai palkitsemisjärjestelmää) perustuvaa tiedonantovelvoitetta epätarkoituksenmukaisena ja toimijoita mahdollisesti epätasapuolisesti kohtelevana. Asianajajaliitto toivoo joka tapauksessa tulkintaa selvennettävän jatkovalmistelussa huomioiden se, että Tiedonantovelvoiteasetuksen 5 artiklassa viitataan vain palkitsemispolitiikkoihin ei palkitsemisjärjestelmiin kokonaisuudessaan.

Vaihtoehtorahastojen hoitajista annetun lain 7 luvun 7 §:n ja 1 luvun 3 §:n mukaan vain toimiluvallisilla vaihtoehtorahastojen hoitajilla on oltava palkitsemisjärjestelmä, joten Tiedonantovelvoiteasetuksen 5 artiklan soveltamisesta myös tällaisiin toimijoihin aiheutuu yllä kuvattu epätarkoituksenmukainen ja mahdollisesti epätasapuolinen tilanne.

#### 4. Seuraamuksista

Taksonomia-asetuksen 21 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä asetuksen 5, 6 ja 7 artiklan rikkomiseen sovellettavista toimenpiteistä ja seuraamuksista, joiden on asetuksen mukaan oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia, mutta seuraamusten enimmäis- tai vähimmäismääristä ei ole säännöksiä. Taksonomia-asetuksen 5, 6 ja 7 artiklan rikkomisesta aiheutuvien tehokkaiden, oikeasuhteisten ja varoittavien toimenpiteiden ja seuraamusten täytäntöönpanon mahdollistamiseksi HE:ssä ehdotetaan Finanssivalvonnasta annettua lakia (878/2008) täydennettäväksi hallinnollisten seuraamusten osalta.

Tiedonantovelvoiteasetuksessa ei säädetä asetuksen rikkomisesta aiheutuvista seuraamuksista. HE:n mukaan kansallisen seuraamusjärjestelmän johdonmukaisuus kuitenkin edellyttää, että Tiedonantovelvoiteasetuksen säännösten laiminlyönnistä aiheutuvista seuraamuksista säädetään tavalla, joka vastaa seuraamuksia voimassa olevan lainsäädännössä vastaavien veloitteiden rikkomisesta. HE:ssä seuraamusarviointiin kohteena ovat ne Tiedonantovelvoiteasetuksen artikkelit, joissa finanssimarkkinatoimijoille tai rahoitusneuvojille asetetaan toimintavelvoitteita (3 13 artikla).

Asianajajaliitto pitää kestäväen rahoituksen sääntelykehikkoa tervetulleena kehitysaskelena ja sen taustalla vaikuttavaa tavoitetta ohjata sijoituksia yhä enemmän kestäviin sijoituskohteisiin erittäin kannatettavana ja edistettävänä. Myös ns. viherpesun riskiä alentamalla parannetaan sijoittajien luottamusta markkinoiden toimintaan.

Sijoittajan kannalta keskeisimpien tietojen voidaan arvioida liittyvän siihen, edistääkö tietty rahoitustuote ympäristöominaisuuksia ja onko tuote Taksonomia-asetuksessa tarkoitettu kestävä sijoitus vai ei (Taksonomia-asetuksen 7 artikla). Jos vastaus jompaankumpaan esitettyyn kysymykseen on kyllä, sijoittajan päätöksenteon kannalta on keskeistä, mitä Taksonomia-asetuksen ympäristötavoitteista tuote edistää ja missä määrin sijoitukset on tehty kestäväan taloudelliseen toimintaan (Taksonomia-asetuksen 5 ja 6 artiklat). Myös Tiedonantovelvoiteasetuksen 6 artiklan mukaisten riskikuvausten voidaan arvioida olevan sijoittajalle olennaisia, koska riskeillä on mahdollista vaikutusta tuotteen arvoon ja näin 6 artiklassa olevien velvoitteiden rikkomisesta voisi seuraamusmaksu tulla kyseeseen.

Asianajajaliiton näkemyksen mukaan ei ole tarkoituksenmukaista sanktioida seuraamusmaksu-uhalla Tiedonantovelvoiteasetuksen rikkomista, jos asetus ei tätä edellytä. Tiedonantovelvoiteasetuksen velvoitteiden seuraamuksia olisi mahdollista systemaattisesti lähestyä samalla tavalla kuin sektorilainsäädännössä voimassa oleviin omistajaohjauksen periaatteisiin liittyviä rikkomuksia ja laiminlyöntejä. Finanssivalvonnalla olisi tässä tapauksessa käytössään joka tapauksessa julkinen varoitus, jota se voi tehostaa tarvittaessa yleisiin toimivaltuuksiin kuuluvilla toimenpiteillä, kuten toimeenpanokiellolla, oikaisukehotuksella ja uhkasakolla.

Vaikkei julkista varoitusta pidettäisi jatkovalmistelussa riittävänä seuraamuksena joidenkin Tiedonantovelvoiteasetuksen säännösten rikkomisesta, olisi rikemaksu seuraamusmaksua tarkoituksenmukaisempi taloudellinen seuraamus Tiedonantovelvoiteasetuksen 3-5 ja 7-13 artiklojen rikkomisesta. Koska Finanssivalvonnalla ole mahdollisuutta jättää määräämättä hallinnollista seuraamusta teosta tai laiminlyönnistä, josta seuraamukseksi on säädetty seuraamusmaksu, saattavat lopputulokset kestäväan rahoituksen melko monitahoisen sääntelyn käytännön soveltamistilanteissa olla epätarkoituksenmukaisia.

Helsingissä 11. marraskuuta 2020

SUOMEN ASIANAJAJALIITTO

Hanna Räihä-Mäntyharju

Suomen Asianajajaliiton puheenjohtaja, asianajaja

LAATI Asianajaja Kristian Karlsson, Asianajotoimisto Dittmar & Indrenius Oy, Helsinki

Suomen Asianajajaliiton lausunnot valmistellaan oikeudellisissa asiantuntijaryhmissä, joiden toiminnassa on mukana noin 120 asianajajaa. Tämä lausunto on valmisteltu arvopaperimarkkina- ja rahoitusoikeuden asiantuntijaryhmässä.

Toivonen Milla  
Suomen Asianajajaliitto - Hanna Räihä-Mäntyharju, asianajajaliiton  
puheenjohtaja