



24.5.2024

Lausuntoyhteenveto

luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle EU:n vihreitä joukkolainoja koskevan asetuksen täytäntöönpanosta

1. Johdanto

1.1 Yleistä

Valtiovarainministeriö pyysi 14.3.2024 päivättyllä lausuntopyynnöllä tarkemmin yksilöidyiltä vastaanottajilta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle EU:n vihreitä joukkolainoja koskevan asetuksen täytäntöönpanosta. Lausuntopyyntö ja esitysluonnos julkaistiin valtiovarainministeriön hankesivulla VM121:00/2023 Lausuntoaika päättyi 24.4.2024.

1.2 Lausunnonantajat

Esitysluonnoksesta pyydettiin lausuntoa yhteensä 71 yksilöidyltä taholta. L lausuntopalvelussa lausunnon voi antaa vapaasti myös muut. Lausuntoja tuli määräaikaan mennessä 20. Niistä kymmenen ilmoitti, ettei asiassa ole lausuttavaa. Yksi ilmoitti, ettei se anna lausuntoa.

Lausunnon antoivat työ- ja elinkeinoministeriö, Suomen Pankki, WWF Suomi, Finanssivalvonta, ympäristöministeriö, Suomen Tilintarkastajat ry, Finanssiala ry, Elinkeinoelämän keskusliitto ja Keskuskauppakamari. Työeläkevakuuttajat TELA ry, liikenne- ja viestintäministeriö, oikeusministeriö, verohallinto, Vakuutus- ja rahoitusneuvonta FINE ry, Eläkesäätiöyhdistys ESY ry, sijoittajien korvausrahasato, maa- ja metsätalousministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö ja Kilpailu- ja kuluttajavirasto ilmoittivat, ettei niillä ole lausuttavaa.

Lausunnot ovat nähtävillä valtiovarainministeriön hankesivulla VM121:00/2023.

2. Lausunnonantajien palaute

2.1 Yleistä

Suurin osa lausujista piti luonnosta hallituksen esitykseksi tarkoituksenmukaisena ja kannatettavana. Lisäksi useampi lausunnonantaja kannatti sitä, että EU-asetuksen täytäntöönpanossa ei ole ehdotettu kansallista, EU-asetuksen vaatimukset ylittävää lisäsäätelyä.

Lausunnon antajista Keskuskauppakamari, Elinkeinoelämän keskusliitto, Finanssiala ry, Suomen Tilintarkastajat ry, Finanssivalvonta, WWF Suomi ja Suomen Pankki kannattivat lausunnoissaan luonnosta hallituksen esitykseksi.

Elinkeinoelämän keskusliitto, Finanssiala ry ja Keskuskauppakamari pitivät hyvänä sitä, että EU-asetuksen veloitteet täytäntöönpannaan mahdollisimman vähäisin kansallisin poikkeuksin

2.2 Finanssivalvonnan valtuuksia koskevat muutosehdotukset

Keskuskauppakamari piti lausunnossaan ehdotettua uutta arvopaperimarkkinalain 17 luvun 4 §:ää tarpeettomana, sillä FivaL:n 3 luvun tarkastus- ja tiedonsaantioikeudet sekä lain 33 ja 33 a §:n mukaiset säännökset toimeenpanokiellosta ja oikaisukehotuksesta sekä uhkasakosta ovat riittäviä kattamaan Finanssivalvonnan toimivaltuudet.

Keskuskauppakamarin lausunnossa on nostettu esille tiettyjä huomautuksia arvopaperimarkkinalain ja RahkL:n välisestä systematiikasta. Sääntelyn sisäisen johdonmukaisuuden johdosta olisi perusteltua säätää ehdotetuista Finanssivalvonnan kiellovaltuuksista erillisen arvopaperimarkkinalain 17 luvun 5 §:n sijasta arvopaperimarkkinalain 17 luvun 1 §:ssä (yleisölle tarjoamisen lykkääminen) ja 17 luvun 2 §:ssä (yleisölle tarjoamisen kieltäminen) sekä RahkL:n 3 luvun 8 §:ssä (kaupankäynnin kohteeksi ottamisen lykkääminen) ja 3 luvun 12 §:ssä (kaupankäynnin kieltäminen).

Keskuskauppakamarin näkemys on, että erinäisten EU-säädösten täytäntöönpanon vuoksi FivaL:n säädökset ovat muodostuneet osin hyvin vaikeaselkoisiksi. Esimerkiksi tietyt säädökset sisältävät huomattavan määrän momenteja ja käytetyt viittaustekniikat ovat omiaan tekemään lainkohdista vaikeaselkoisia. Oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta hallinnollisia seuraamuksia koskevien säännösten tulisi sen mukaan olla mahdollisimman helppolukuisia.

Finanssiala ry on pitänyt ehdotuksia pääosin kannatettavina, mutta on nostanut esille kaksoissääntelyn riskin sekä vaaran siitä, että FivaL:n ja arvopaperimarkkinalain muutokset voivat heikentää lainsäädännön yhtenäisyyttä ja ymmärrettävyyttä.

Finanssiala ry on nostanut esille, että hallituksen esityksellä ei olla tuomassa uutta standardia koskevaa substanssisääntelyä, vaan sen avulla varmistetaan Finanssivalvonnalle tarvittavat valtuudet EUGB-joukkolainojen liikkeeseenlaskijoita kohtaan. Kannatettavana on pidetty sitä, ettei kotimaiseen lainsäädäntöön ole horisontaalisen johdonmukaisuuden nimissä sisällytetty rikosoikeudellisten seuraamusten mahdollisuutta. Vastaavasti hallinnollisten seuraamusten säätäminen EU-asetuksen mahdollistamalle minimitasolle on katsottu perustelluksi, sillä tällöin taataan mahdollisimman tasaiset toimintamahdollisuudet eri jäsenmaiden toimijoiden välillä.

Finanssiala ry:n mukaan nykyllä lainsäädäntö luo Finanssivalvonnalle jo toimivan valtuuskehikon, jonka puitteissa se voi varsin kattavasti velvoittaa yhteisöä julkaisemaan erinäisiä joukkolainoihin liittyviä tietoja, kuten esimerkiksi tietokoosteita tai kohdentamisraportteja, mikäli näiden julkaisematta jättäminen aiheuttaisi sijoittajille ilmeistä haittaa. Ehdotetun arvopaperimarkkinalain 17 luvun 4 §:n tuoma uusi EUGB-joukkolainoja koskeva valtuus voitaisiinkin sen mukaan toteuttaa lisäämällä arvopaperimarkkinalain 17 luvun 2 §:än viittaus EU:n vihreitä joukkolainoja koskevaan asetukseen, eikä tällöin omaa lainkohtaansa tarvittaisi EUGB-joukkolainoille.

Finanssiala ry tuo esille lausunnossaan, että arvopaperimarkkinalainsäädännön johdonmukaisuuden näkökulmasta kannattava ratkaisu olisi säätää EUGB-joukkolainoja koskevien valtuuksien osalta yhtenäisesti

ei-vihreitä joukkolainoja koskevien valtuuksien kanssa, eikä niistä näin ollen tulisi säätää hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla kokonaan uutena lainkohtana arvopaperimarkkinalain 17 luvun 5 §:ssä. Nyt valittu ratkaisu säätää EUGB-joukkolainoja koskevista toimivaltuuksista omana lainkohtanaan johtaa jossain määrin epäsymmetriseen tilanteeseen, jossa EUGB-joukkolainoihin voitaisiin soveltaa samanaikaisesti kahta eri lainkohtaa esimerkiksi yleisölle tarjoamisen lykkäämisen osalta. Ongelma voitaisiin välttää viittaamalla EU:n vihreitä joukkolainoja koskevaan asetukseen jo olemassa olevissa lainkohdissa yhtenä lähdeasetuksena.

Finanssivalvonta piti hallituksen esitystä ja sen tavoitteina tärkeinä ja korostanut tehokkaiden valvontakeinojen olemassaolon tarpeellisuutta. Finanssivalvonta nosti kuitenkin esille eräitä täsmennystarpeita ehdotuksiin liittyen. Finanssivalvonta nostaa esiin lausunnossaan, että EU-asetus ei aseta toimivaltaiselle viranomaiselle nimenomaista velvoitetta valvoa liikkeeseenlaskun jälkeisen mallipohjan mukaisten tietojen julkistamista, eli käytännössä sitä, että liikkeeseenlaskija julkistaa mallipohjan tiedot oikea-aikaisesti. Sitä vastoin EU-asetus asettaa toimivaltaiselle viranomaiselle nimenomaisen velvollisuuden valvoa, että vihreiden joukkovelkakirjojen liikkeeseenlaskija on noudattanut mallipohjia.

Finanssivalvonta on lisäksi tuonut esille tiettyjä lakitekniisiä huomioita muun muassa informatiivisiin viittaussäännöksiin liittyen. FivaL:n 41 §:n 3 momenttiin ehdotetaan hallituksen esitysluonnoksessa informatiivista viittaussäännöstä suoraan sovellettavan EU-asetuksen 50 artiklaan, ja Finanssivalvonta on pitänyt viittaussäännöksen käyttämistä kannatettavana. Myös EU:n joukkorahoitusasetuksen ja esiteasetuksen osalta säännöstä täydennetään vastaavasti. Samankaltainen viittaus tulisi kuitenkin tehdä myös arvopaperistamisasetuksen 33 artiklaan, joka on vastaavasti suoraan sovellettava säännös ja myös muut eri rahoitusmarkkinoita koskevat EU-asetukset tulisi tutkia jatkovalmistelun aikana. Hallinnollisia seuraamuksia koskevaan FivaL:n 43 §:ään tulisi lisäksi lisätä vastaavanlainen informatiivinen viittaus EU-asetuksen 52 artiklaan.

Lakitekniisenä huomiona Finanssivalvonta on nostanut esille, että lain selkeyden ja tarkkarajaisuusvaimusten johdosta FivaL:n 41 a §:n kaikissa momenteissa tulisi viitata niihin sektorilakien säännöksiin, joiden mukaan 1-tason EU-säädöksen nojalla annetun komission 2-tason asetusten ja päätösten rikkomukset ovat seuraamusmaksun alaisia.

Arvopaperimarkkinalain osalta Finanssivalvonta on lisäksi todennut, että lain 15 luvun 2 §:n uuteen 5 momenttiin tulisi lisätä viittaus ESAP-asetuksen yhteydessä lisättyyn EU:n vihreitä joukkolainoja koskevan asetuksen uuteen 15 a artiklaan. Lisäksi myös arvopaperimarkkinalain 15 luvun 2 §:n 5 momentin sisältämää viittausta 2 ja 3 momenttiin tulisi tarkastella. Edellä mainitun arvopaperimarkkinalain 17 luvun 4 ja 5 § tulisi saattaa lain 17 luvun 3 §:ssä säädetyn uhkasakon piiriin.

Finanssivalvonta on pitänyt tämän hetken tietojen valossa perusteltuna hallituksen esityksen luonnoksessa esitettyä alustavaa arvioita siitä, että uudet valvontatehtävät vaatisivat Finanssivalvonnalta noin 0,2-0,3 henkilötyövuotta.

