

Asia: VN/17998/2022

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi sijoituspalvelulain, arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

1. Lausuntopyyntönne

Valtiovarainministeriö (jäljempänä VM) on pyytänyt Finanssivalvonnan lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi, jolla on tarkoitus tehdä kansalliseen lainsäädäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2022/858 hajautetun tilikirjan teknologiaan perustuvien markkinainfrastruktuurien pilottijärjestelmästä ja asetusten (EU) N:o 600/2014 ja 909/2014 sekä direktiivin 2014/65/EU muuttamisesta (jäljempänä asetus) edellyttämät muutokset kansalliseen lainsäädäntöön.

Esityksessä on lisäksi muutamia teknisluonteisia viittauskorjauksia sijoituspalvelulakiin (747/2021, jäljempänä SipaL).

Pyydettynä lausuntonaan Finanssivalvonta toteaa seuraavan.

2. Yleistä

Aluksi Finanssivalvonta (jäljempänä Fiva) toteaa, että esitysluonnos vaatii Fivan mielestä vielä jatkovalmistelua, mm. asetuksen mukaisten erityislupien (ja osittain muun sääntelyn mukaisten toimilupienkin) myöntämisen ja kansallisen sääntelyn soveltamisen asetuksen mukaista toimintaa harjoittaviin yrityksiin osalta.

Fiva pitää myös tarpeellisena täydentää lakia Finanssivalvonnan valvontamaksusta (879/2008, jäljempänä FivaVML) ja todennäköisesti myös Finanssivalvonnasta annettua lakia (878/2008, jäljempänä FivaL).

3. Muun sääntelyn mukaisten toimilupien ja asetuksen mukaisten erityislupien myöntäminen

Esitysluonnoksessa on varsin kattavasti käsitelty asetuksen mahdollistamia eri vaihtoehtoja toimiluvan ja asetuksen mukaisten erityislupien myöntämisestä.

Esityksessä valittu ratkaisu on, että erityislupien myöntäminen kuuluisi Finanssivalvonnalle, vaikka voimassa olevan sääntelyn mukaan sekä säännellyn markkinan ylläpitämisen että arvopaperikeskuksen toimiluvan osalta toimivaltainen viranomainen on VM.

Käytännössä asetuksen lupasääntely voidaan jakaa kolmeen pääluokkaan:

- 1) jo toimiluvan omaava toimija hakee asetuksen mukaista erityislupaa
- 2) toimija, jolla ei ole muun sääntelyn mukaista toimilupaa hakee samanaikaisesti toimilupaa ja asetuksen mukaista erityislupaa ainoana tarkoituksenaan harjoittaa asetuksen mukaista toimintaa
- 3) toimija, jolla ei ole muun sääntelyn mukaista toimilupaa hakee samanaikaisesti toimilupaa ja asetuksen mukaista erityislupaa tarkoituksenaan harjoittaa molempien lupien mukaista toimintaa.

Asetuksen mukaisten erityislupien osalta esitysluonnoksessa valittua ratkaisua voidaan pitää perusteltuna.

Esitysluonnos jättää epäselväksi sen, käsitteleekö muun sääntelyn mukaisen toimiluvan säännellyn markkinan ylläpitäjän ja arvopaperikeskuksen osalta VM vai Fiva.

Jos toimilupaviranomainen on Fiva, vaikka mahdollisuus onkin lähinnä teoreettinen, Suomessa voisi toimia kaksi säännellyn markkinan ylläpitäjää tai arvopaperikeskusta, joista yhden toimilupaviranomainen olisi VM ja toisen Fiva.

Lisäksi toisen pääluokan osalta esityksessä olisi ainakin perusteluissa syytä selventää, että mikäli muun sääntelyn mukaisen toimiluvan hakenut toimija, joka ei harjoita muuta kuin asetuksen mukaista toimintaa, aikoo laajentaa toimintaansa asetuksen mukaisen toiminnan ulkopuolelle, onko toimilupaviranomainen tällöin säännellyn markkinan ylläpitämisen ja arvopaperikeskuksen toimiluvan osalta VM vai Fiva.

Kolmannenkin pääluokan osalta esitys jättää epäselväksi, onko tarkoitus, että Fiva käsittelee molemmat luvat, vaiko vain asetuksen mukaisen erityisluvan. Tältäkin osin, vaikka mahdollisuus on lähinnä teoreettinen, Suomessa voisi toimia kaksi säännellyn markkinan ylläpitäjää tai arvopaperikeskusta, joista yhden toimilupaviranomainen olisi VM ja toisen Fiva.

Edellä esitetyillä perusteilla Fiva pitää tarpeellisena, että esitystä vielä täsmennetään toimilupien ja asetuksen mukaisten erityislupien osalta.

Valitun käytännön sääntelyratkaisun osalta, jolla erityislupien myöntäminen on toteutettu lisäämällä uudet pykälät kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annettuun (1070/2017, jäljempänä RahKL) ja arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annettuun (348/2017, jäljempänä AOJSL) lakiin, Fiva pitää valittua toteuttamistapaa sinällään perusteltuna, mutta toteaa seuraavan.

AOSJL:n osalta sijoituspaikka vaikuttaa perustellulta, mutta RahKL:n osalta pykälän sijoittaminen 2 lukuun, jossa säädetään säännellyn markkinan ylläpitämisestä, ei vaikuta onnistuneelta.

Asetuksen mukaisen erityisluvan nojalla saa ylläpitää vain monenkeskistä kaupankäyntijärjestelmää, jolloin oikeampi paikka pykälälle olisi Fivan mielestä RahKL:n 5 luvussa. Lisäksi RahKL:n asiaa koskevassa pykälässä olisi ilmeisesti tarpeen viitata myös asetuksen 10 artiklan 1, 2 ja 3 kohtiin.

Viittaus asetukseen voi olla tarpeellinen myös RahKL:n 2 luvussa.

4. Kansallisen sääntelyn soveltaminen

Fiva toteaa, että erityisesti arvopaperikeskuksen osalta esityksessä ei ole otettu huomioon muun kansallisen arvopaperikeskusta koskevan AOJSL:n sääntelyn mahdollista soveltumista asetuksen mukaista toimintaa harjoittaviin toimijoihin.

Suuri osa AOJSL:n säännöksistä koskee arvopaperikeskusta erityisesti kansallisen arvo-osuusjärjestelmän ylläpitäjänä. Kun myös asetuksen mukaista toimintaa erityisluvan nojalla harjoittava toimija voi olla arvopaperikeskus, mutta se ei tässä toiminnassa todennäköisesti ylläpidä lain tarkoittamaa arvo-osuusjärjestelmää, tulisi Fivan mielestä harkita tietyn osan AOJSL:n säännöksistä rajaamista soveltamisalan ulkopuolelle asetuksen mukaisen toiminnan osalta.

Esimerkkinä voidaan mainita lain 7 luvun säännökset arvopaperikeskuksen elvytys- ja kriisinratkaisusta ja useat 2 luvun säännökset arvopaperikeskuksen velvollisuuksista, joista

esimerkkinä voidaan mainita AOJLS:n 2 luvun 12 §:n mukainen arvopaperikeskuksen varautumisvelvollisuus.

Finanssivalvonnan ehdotus on, että AOJLS:iin otettaisiin tarvittavat asetuksesta tulevat määritelmät: DLT-pohjainen selvitysjärjestelmä ja DLT-pohjainen kaupankäynti- ja selvitysjärjestelmä. Tällöin esimerkiksi esitysluonnokseen sisältyvään ehdotettuun AOJLS:n 2 luvun 2 a §:än voitaisiin lisätä momentti, jossa todettaisiin, miltä osin AOJLS:n säännöksiä ei sovelleta asetuksen mukaiseen toimintaan.

Fiva ei ole systemaattisesti käynyt läpi RahKL:ia eikä SipaL:ia, mutta pitää tarpeellisena ainakin selvittää, olisiko vastaavien määritelmien ja täsmennysten tekeminen tarpeen myös näihin lakeihin.

5. Laki Finanssivalvonnan valvontamaksusta ja Finanssivalvonnasta annettu laki

Esityksessä ei ole käsitelty mahdollisesti tarvittavia muutoksia FivaVML:iin.

Fiva pitää tärkeänä, että asiaa ainakin harkitaan vielä jatkovalmistelun yhteydessä. Fiva antaa seuraavassa muutamia esimerkkejä erilaisista mahdollisista tilanteista.

DLT-pohjaista monenkeskistä kaupankäyntijärjestelmää voi ylläpitää, joko jo toimiluvan omaava sijoituspalveluyritys tai säännellyn markkinan ylläpitäjä tai oikeushenkilö, joka hakee samanaikaisesti muun lainsäädännön mukaista toimilupaa ja asetuksen mukaista erityislupaa ainoana tarkoituksenaan harjoittaa asetuksen mukaista toimintaa tai oikeushenkilö, joka hakee samanaikaisesti muun lainsäädännön mukaista toimilupaa ja asetuksen mukaista toimilupaa tarkoituksenaan harjoittaa kummankin sääntelykehikon mukaista toimintaa.

Jos kyseessä on jo toimiluvan omaava sijoituspalveluyritys, valvontamaksu on kiinteä 6420 tai 1070 euron perusmaksu ja prosentuaalinen suhteellinen valvontamaksu liikevaihdosta.

Jos kyseessä on säännellyn markkinan ylläpitäjä, kiinteää perusmaksua ei ole, mutta suhteelliselle, prosentuaaliselle valvontamaksulle on asetettu minimi 50 000 euroa.

Vastaavat maksut peritään toimijalta, jolla ei ole toimilupaa, mutta joka toimiluvan ja erityisluvan saatuaan, aikoo harjoittaa vain asetuksen mukaista toimintaa.

Tällöin tilanne käytännössä on todennäköisesti se, että liikevaihtoa ei juurikaan ole ja tulevan liikevaihdonkin voidaan olettaa olevan suhteellisen pientä. Finanssivalvonta pitäisi tästä syystä perusteltuna harkita, olisiko asetuksen mukaisille toimijoille syytä säätä erillinen, esimerkiksi kiinteä valvontamaksu, jotta voidaan taata aiheutuvien kulujen riittävä kattaminen.

Avaamatta kaikkia erilaisia kombinaatioita, Fiva toteaa lisäksi, että arvopaperikeskuksen osalta, erityisesti, jos kyseessä on toimija, jonka tarkoituksena on toimiluvan ja asetuksen mukaisen erityisluvan saatuaan harjoittaa vain asetuksen mukaista toimintaa, valvontamaksu ilman lakimuutosta olisi 278 200 euroa.

Fivan mielestä tämäkin puoltaisi erillisen, esimerkiksi kiinteän valvontamaksun määrittämistä ainakin toimijoille, jotka harjoittavat vain asetuksen mukaista toimintaa.

Fiva on valmis osallistumaan asiaa koskeviin keskusteluihin ja jatkovalmisteluun, jos VM pitää sitä tarpeellisena.

Mikäli muutoksia FivaVML:in pidettäisiin perusteltuina, tulisi Fivan mielestä FivaL:in valvottavaluetteloon lisätä myös DLT-pohjaista monenkeskistä kaupankäyntijärjestelmää ylläpitävä sijoituspalveluyritys tai markkinapaikan ylläpitäjä, DLT-pohjaista selvitysjärjestelmää ylläpitävä arvopaperikeskus ja DLT pohjaista kaupankäynti- ja selvitysjärjestelmää ylläpitävä sijoituspalveluyritys, säännellyn markkinan ylläpitäjä tai arvopaperikeskus.

Taipale Armi
Finanssivalvonta

Laitinen Jukka
Finanssivalvonta