

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksista vertailuarvoasetuksen muuttamisesta ja Euroopan finanssivalvojen tietojenvaihdosta sekä InvestEU-ohjelman raportointivaatimusten muuttamisesta

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksista vertailuarvoasetuksen muuttamisesta ja Euroopan finanssivalvojen tietojenvaihdosta sekä InvestEU-ohjelman raportointivaatimusten muuttamisesta (U 78/2023 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Paula Kirppu, valtiovarainministeriö
- hallitussihteeri Bella Laiho, valtiovarainministeriö
- asiantuntija Santeri Suominen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- johtava asiantuntija Ville Kajala, Keskuskauppakamari

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Finanssivalvonta
- Tietosuojavaltuutetun toimisto
- Nordea
- Suomen Pörssisäätiö
- Finanssiala ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio julkisti 17.10.2023 ehdotuksensa (COM(2023) 660 final) vertailuarvoasetuksen soveltamisalan muuttamisesta. Ehdotus on osa toimenpidepakettia, jolla pyritään helpottamaan rahoitusalan vertailuarvoina käytettävien vähemmän merkittävien indeksien hallinnoijien ja käyttäjien asemaa. Vertailuarvoasetus pyrkii varmistamaan vertailuarvon oikeellisuuden ja in-

Valiokunnan lausunto TaVL 2/2024 vp

tegriteetin, sen koosta ja vaikuttavuudesta (systemic nature) riippumatta. Vertailuarvoasetuksen muutosehdotuksen pääasiallinen sisältö on asetuksen soveltamisalan supistaminen merkittävästi nykyisestä joukosta. Sääntelyn vaatimukset säilyvät, mutta ne soveltuvat entistä pienempään toimijoiden joukkoon ja kohdentuvat erityisesti systeemisesti merkittäviin vertailuarvoihin eli kriittisiin ja merkittäviin vertailuarvoihin. Ehdotus poistaa ei-merkittävien vertailuarvojen hallinnoijien (n. 90 prosenttia kaikista hallinnoijista) rekisteröitymistään ja valvonnan noudattamistaakaan.

Komissio antoi 17.10.2023 myös ehdotuksen (COM(2023) 593 final) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetusten (EU) 1092/2010, (EU) 1093/2010, (EU) 1094/2010, (EU) 1095/2010 ja (EU) 2021/523 muuttamisesta tiettyjen finanssipalveluja ja investointitukea koskevien raportointivaatimusten osalta. Viranomaisten tietojenvaihtoa koskevassa ehdotuksessa komissio ehdottaa, että Euroopan valvontaviranomaisten (ESA), Euroopan järjestelmäriskikomitean (ESRB) sekä toimivaltaisten viranomaisten tulisi pyynnöstä jakaa raportoidut tiedot keskenään, jotta päällekkäinen raportointi vähenisi. Komissio ehdottaa myös yleistä tiedon hyödynnettävyyttä lisääviä säännöksiä. Ehdotettujen säännösten mukaan komissio tai edellä mainitut tietojenvaihtoon oikeutetut viranomaiset voisivat saada finanssilaitosten raportoimaa tietoa perustellusta pyynnöstä tapauskohtaisen harkinnan jälkeen. Komissio myös ehdottaa säännöstä, jonka mukaan finanssilaitoksille, tutkijoille ja muille tahoille voitaisiin perustellusti antaa pääsy tietoon tutkimus- ja innovaatiotarkoituksiin. Lisäksi ehdotetaan myös Invest-EU-ohjelman toteutuskumppanin raportointivelvoitteen muuttamista puolivuositaisesta vuosittaiseen, minkä tavoitteena on vähentää työmäärää ja hallinnollista taakkaa.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto tukee komission ehdotusten taustalla olevaa tavoitetta EU:n kilpailukykyyn parantamiseksi hallinnollista taakkaa keventämällä. Valtioneuvosto kannattaa vertailuarvoasetuksen soveltamisalan muutosehdotuksia oikeasuuntaisina. Valtioneuvosto katsoo, että neuvottelujen kuluessa olisi kuitenkin pyrittävä varmistamaan asetuksen soveltamisalan selkeys ja johdonmukaisuus hyödykkeisiin, ja mahdollisiin ESG-kriteereihin perustuvien vertailuarvojen osalta.

Valtioneuvosto tukee Euroopan finanssivalvontaviranomaisten tietojenvaihtoehdotuksen osalta viranomaisten tietojenvaihdon edistämistä ja InvestEU-ohjelman raportointivaatimuksen keventämistä. Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti ehdotukseen tiedon hyödynnettävyydestä tutkimus- ja innovaatiotarkoituksia varten. Valtioneuvosto pitää kuitenkin tärkeänä, että neuvotteluissa kiinnitetään huomiota hallinnolliseen taakkaan viranomaisen ilmoitusvelvollisuudesta, jonka mukaan tietojen luovutuksesta olisi tehtävä ilmoitus asianmukaiselle finanssilaitokselle tai viranomaiselle. Valtioneuvosto kiinnittää huomiota myös siihen, että luovutetun tiedon anonymisoinnissa otettaisiin huomioon myös pienemmät markkinat. Valtioneuvosto suhtautuu myös myönteisesti komission tiedonsaantioikeuteen. Valtioneuvosto kuitenkin katsoo, että neuvotteluissa tulisi selvittää yhtäläisen oikeuden lisäämistä kansallisille lainvalmisteluelimille millä voitaisiin tukea todennettuun tietoon perustuvaa lainsäätämistä myös kansallisella tasolla. Lisäksi neuvotteluissa tulisi selvittää, pitäisikö Euroopan keskuspankki (EKP) ja yhteinen kriisinhallintaneuvosto (SRB) lisätä soveltamisalaan.

Valiokunnan lausunto TaVL 2/2024 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotusten tausta ja yleiset tavoitteet

Euroopan komissio antoi 17.10.2023 kaksi asetusehdotusta eli ehdotuksen EU:n vertailuarvoasetuksen soveltamisalan muuttamisesta sekä ehdotuksen tiettyjen finanssipalveluja ja investointituksia koskevien raportointivaatimusten muuttamisesta (jäljempänä EU:n finanssivalvontaviranomaisten tietojenvaihtoasetus). Näiden asetusehdotusten yleisenä tavoitteena on vähentää hallinnollista taakkaa järjeistämällä ja yksinkertaistamalla finanssialaa koskevia raportointivelvoitteita. Ehdotusten taustalla on komission 16.3.2023 antama tiedonanto EU:n pitkän aikavälin kilpailukyvyistä vuoden 2030 jälkeen (COM(2023)168 final), jonka mukaan komission tavoitteena on vähentää 25 prosenttia yritysten ja hallintoelinten raportointirasitetta.

Talousvaliokunta tukee valtioneuvoston tavoin komission ehdotusten tavoitetta parantaa EU:n kilpailukykyä yritysten ja hallintoelinten hallinnollista taakkaa keventämällä. Valiokunta kiinnittää huomiota erityisesti seuraaviin kysymyksiin:

EU:n vertailuarvoasetus

EU:n vertailuarvoasetus sääntelee vertailuarvoina käytettävien indeksien (esimerkiksi viitekorot, valuuttakurssit sekä osake- ja hyödykeindeksit) hallinnointia, tietolähteitä ja käyttöä. Markkinoiden luottamuksen säilymisen edellytyksenä on, että vertailuarvoina käytettävät indeksit ovat tarkkoja ja luotettavia. Vertailuarvoasetus pyrkii varmistamaan vertailuarvojen määrittäprosessien oikeellisuuden, vakauden ja koskemattomuuden sekä sen, että ne eivät ole manipuloitavissa. Vertailuarvoja käytetään myös johdannaismarkkinoilla. Asetuksen soveltamisalaan kuuluvilla vertailuarvojen hallinnoijilla on oltava toimilupa tai niiden tulee olla rekisteröityneitä asetuksen edellyttämällä tavalla. Lisäksi niitä koskevat asetuksen mukaiset velvoitteet. EU:n vertailuarvoasetus soveltuu myös kolmansien maiden vertailuarvoihin, joita tarjotaan EU:n alueella.

EU:n vertailuarvoasetuksen soveltamisalaa ehdotetaan supistettavaksi siten, että jatkossa sen soveltamisalaan kuuluisivat vain kriittiset vertailuarvot (Euribor, Stibor, Nibor ja Wibor), vertailuarvoasetuksen nojalla merkittäviksi määritellyt vertailuarvot sekä EU:n ilmastosiirtymää koskeva vertailuarvo ja Pariisin ilmastopöimöksen mukainen vertailuarvo. Asetusehdotuksen mukaan vertailuarvo on merkittävä, jos sen asetuksen mukainen käyttö ylittää kuuden kuukauden keskiarvotiedoilla laskettuna 50 mrd. euroa. Muutoksen seurauksena noin 90 prosenttia kaikista vertailuarvojen hallinnoijista jäisi asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Komission alustavan arviön mukaan muutoksen voimaantultua asetuksen soveltamisalaan kuuluisi seitsemän EU-alueen vertailuarvon hallinnoijaa ja ainakin kuusi kolmansien maiden vertailuarvon hallinnoijaa. Komissio ei ehdota muutoksia vertailuarvojen hallinnoijia koskevien velvoitteiden sisältöön, joten asetuksen soveltamisalaan kuuluvien vertailuarvojen hallinnoijien osalta sääntelyn mukaiset velvoitteet säilyisivät ennallaan.

Ehdotuksen tavoitteena on vähentää rahoitusallalla vertailuarvoina käytettävien vähemmän merkittävien vertailuarvojen hallinnoijien ja käyttäjien hallinnollista taakkaa, varmistaa vertailuarvo- ja koskevan sääntelyn oikeasuhtaisuus sekä lisätä kolmansien maiden toimijoiden halukkuutta

Valiokunnan lausunto TaVL 2/2024 vp

tarjota vertailuarvoja EU:n alueella. Ehdotuksella pyritään siihen, että eurooppalaisilla rahoituspalvelujen tarjoajilla on käytössään mahdollisimman laaja valikoima vertailuarvoja.

Talousvaliokunta pitää valtioneuvoston tavoin vertailuarvoasetuksen soveltamisalaa koskevia ehdotuksia oikeansuuntaisina. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan myös siltä osin, että asetuksen soveltamisalan tulee olla selkeä ja johdonmukainen hyödykkeisiin ja mahdollisiin ESG-kriteereihin perustuvien vertailuarvojen osalta. Asiantuntijakuulemisessa saadun selvityksen mukaan ehdotuksesta on jo saavutettu neuvoston yleisnäkemyks. Neuvoston yleisnäkemyksessä on huomioitu hyödykevertailuarvojen erityispiirteet, mutta vastaavaa arviointia ei ole tehty ESG-kriteereihin perustuvien vertailuarvojen osalta. Valiokunta pitää ehdotuksen tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta erittäin tärkeänä, että asetuksesta käy selvästi ilmi, mitkä vertailuarvot kuuluvat sen soveltamisalaan. Erityisesti tulee huomioida erityyppisiin kriteereihin perustuvien vertailuarvojen erityispiirteet.

EU:n finanssivalvontaviranomaisten tietojenvaihtoasetus

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan EU:n finanssivalvontaviranomaiset eivät saa luovuttaa yksityiskohtaista luottamuksellista tietoa henkilöille tai muille viranomaisille, joten ne joutuvat keräämään samoilta finanssialan toimijoilta samoja tietoja tehtäviensä suorittamiseksi. Komission mukaan päällekkäiset raportointivelvoitteet lisäävät merkittävästi finanssialan yritysten hallinnollista taakkaa.

Finanssivalvontaviranomaisten tietojenvaihtoa koskevan asetusehdotuksen tavoitteena on helpottaa tietojenvaihtoa rahoitusalan valvovien viranomaisten välillä sekä vähentää päällekkäistä raportointia tilanteissa, joissa usealla viranomaisella on oikeus tiedon keräämiseen. Ehdotuksen tavoitteena on myös parantaa tietojen hyödynnettävyyttä tutkimus- ja innovaatiotarkoituksiin sekä varmistaa komission tiedonsaanti EU-lainsäädännön taustaksi laadittavia vaikutusarviointia varten.

Asetusehdotuksen mukaan EU:n finanssivalvontaviranomaisten, toimivaltaisten kansallisten viranomaisten ja Euroopan järjestelmäriskikomitean tulisi toisen viranomaisen pyynnöstä jakaa tietoa, joka on kerätty toimijoilta viranomaisten valvontatehtävien yhteydessä. Tavoitteena on, että tieto kerättäisiin kerran yhden viranomaisen toimesta, ja sitä voitaisiin jakaa muille samaa tietoa tarvitseville finanssialan valvontaviranomaisille. Ehdotuksen mukaan tiedon pyytäminen toiselta viranomaiselta on kuitenkin vapaaehtoista, ja tiedon jakamisen edellytyksenä on, että pyytäjä on oikeutettu kyseisen tiedon saamiseen Euroopan unionin lainsäädännön nojalla.

Talousvaliokunta kannattaa valtioneuvoston tavoin ja valtioneuvoston kirjelmässä esitetyin perusteluin EU:n finanssivalvontaviranomaisten tietojenvaihdon lisäämistä komission ehdotuksen mukaisesti. Päällekkäisen raportoinnin karsimisella on välillinen vaikutus myös muihin kuin rahoitusalan yrityksiin, ja erityisen tärkeää raportointivelvollisuuksien keveneminen on pienten yritysten näkökulmasta. Valiokunta kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että konkreettisia vaikutuksia päällekkäiseen raportointiin liittyvään hallinnolliseen taakkaan on vaikea etukäteen arvioida, koska tietojen pyytäminen toiselta viranomaiselta on ehdotuksen mukaan vapaaehtoista. Talousvaliokunta yhtyy asiantuntijalausunnoissa esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan jatko-neuvotteluissa on tärkeää varmistaa, että päällekkäisen raportoinnin vähentäminen toteutuu myös

Valiokunnan lausunto TaVL 2/2024 vp

alemmman tason sääntelyssä niin, että siihen sisältyvät tarpeettomat ja vanhentuneet raportointivaatimukset poistetaan. Asiantuntijalausunnoissa kiinnitetään huomiota myös siihen, että jokainen viranomainen määrittää raportointien aikataulut itsenäisesti eikä myöskään raportointimäärittäjiä ole harmonisoitu. Tämä vaikeuttaa päällekkäisen raportoinnin vähentämistä ja lisää finanssialan yritysten viranomaisraportointiin liittyviä kustannuksia.

Valtioneuvoston kirjelmässä todetaan, että tiedon jakamisesta vastaavan viranomaisen tulisi viivytyksettä ilmoittaa kullekin asianomaiselle finanssilaitokselle tai toimivaltaiselle viranomaiselle, että tietoja on jaettu. Tietoja jakavan viranomaisen tulisi myös ilmoittaa tietojen luovuttamisesta niille, joiden tietoja luovutus koskee. Valtioneuvoston kirjelmässä ja muutamassa asiantuntijalausunnossa kiinnitetään huomiota siihen, että ehdotuksen mukainen ilmoitusvelvollisuus voi muodostua raskaaksi, koska ilmoituksia tulisi tehdä kohdennetusti jopa sadoille eri toimijoille. Talousvaliokunta pitää valtioneuvoston tavoin tärkeänä, että jatkoneuvotteluissa kiinnitetään huomiota ilmoitusvelvollisuudesta viranomaisille aiheutuvaan hallinnolliseen taakkaan. Asetusehdotus sisältää säännöksiä myös tietojenvaihdossa sovellettavista menettelyistä, minkä lisäksi viranomaiset voivat sopia tietojenvaihtoa koskevista yksityiskohtaisemmista säännöistä. Talousvaliokunta pitää erittäin tärkeänä, että viranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskevat menettelytavat ovat mahdollisimman selkeät ja läpinäkyvät.

Ehdotuksen mukaan komissiolla ja finanssilaitoksilla olisi perustellusta pyynnöstä mahdollisuus saada viranomaisilta tietoa tutkimus- ja innovaatiotarkoituksiin sekä komission vaikutusarviointien tueksi. Edellytyksenä olisi, että tieto on anonymisoitu ja muokattu luottamuksellisten tietojen suojaamiseksi. Talousvaliokunta suhtautuu valtioneuvoston tavoin myönteisesti ehdotukseen tiedon hyödynnettävyydestä tutkimus- ja innovaatiotarkoituksiin. Tiedon parempi hyödynnettävyys tarjoaa arvokasta tietoa EU:n pääomamarkkinoiden toiminnasta ja edistää niiden kehittämistä. Valiokunta pitää välttämättömänä, että luovutettavan tiedon anonymisointi toteutetaan siten, että tietojen perusteella ei voi tunnistaa myöskään pienemmillä markkinoilla toimivia yksittäisiä toimijoita. Tämä on tärkeää erityisesti Suomen kaltaisten pienten jäsenmaiden ja niiden yritysten näkökulmasta. Valiokunta kiinnittää erityistä huomiota myös liikesalaisuuksien suojaan, kun tietoa jaetaan tutkimus- ja innovaatiotarkoituksiin sekä lainvalmisteluelimille.

Asetusehdotus koskee lähes kaikkia EU:n finanssivalvonnasta vastaavia viranomaisia. Euroopan keskuspankki ja EU:n yhteinen kriisinratkaisuneuvosto on kuitenkin rajattu ehdotuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Talousvaliokunta yhtyy valtioneuvoston kirjelmässä ja asiantuntijalausunnoissa esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan jatkoneuvotteluissa tulisi selvittää mahdollisuutta lisätä Euroopan keskuspankki ja EU:n yhteinen kriisinratkaisuneuvosto asetuksen soveltamisalaan.

Ehdotuksen mukaan myös Euroopan investointirahoituksen tueksi perustetun InvestEU-rahoitusohjelman mukaista raportointivelvollisuutta kevennettäisiin niin, että raportointi tulisi tehdä nykyisen puolen vuoden sijasta vuosittain. Talousvaliokunta pitää ehdotusta InvestEU-ohjelman raportointivälin pidentämisestä ehdotuksen tavoitteiden näkökulmasta perusteltuna.

Valiokunnan lausunto TaVL 2/2024 vp

Kokoavia huomioita

Vuoden 2008 finanssikriisin jälkeen finanssialan yrityksille asetetut raportointivelvoitteet ovat merkittävästi lisääntyneet, ja uusia raportointivelvollisuuksia on viime vuosina tullut jatkuvasti lisää erityisesti uuden EU-sääntelyn myötä. Tästä näkökulmasta komission asetusehdotusten tavoite keventää ja yksinkertaistaa finanssialan yritysten raportointivelvoitteita on merkittävä muutos aiempaan kehitykseen verrattuna.

Talousvaliokunta tukee valtioneuvoston tavoin komission ehdotusten yleistä tavoitetta parantaa EU:n kilpailukykyä hallinnollista taakkaa keventämällä niin, että päällekkäisiä ja tarpeettomia raportointivelvollisuuksia karsitaan siltä osin kuin se on mahdollista ilman että finanssivalvonnan tehokkuus kärsii. Sääntely muodostuu helposti joko liian tiukaksi tai liian löysäksi, joten optimaalisen ratkaisun löytäminen edellyttää komissiolta selkeää kokonaissuunnitelmaa sekä kattavaa, huolellista ja jatkuvaa vaikutusten arviointia. Talousvaliokunta korostaa, että tavoitteena tulee olla johdonmukainen ja mahdollisimman yksinkertainen finanssialan raportointia koskeva kokonaisuus, joka mahdollistaa EU:n pääomamarkkinoiden kehittämisen, turvaa rahoitusvakautta eikä vaaranna sijoittajien luottamusta markkinoihin.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 21.2.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sakari Puisto ps
varapuheenjohtaja Ville Kaunisto kok
jäsen Antti Kangas ps
jäsen Mai Kivelä vas
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Helena Marttila sd
jäsen Joakim Strand r
jäsen Oras Tynkkynen vihr
jäsen Sinuhe Wallinheimo kok
jäsen Juha Viitala sd
varajäsen Juha Mäenpää ps
varajäsen Jorma Piisinen ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johanna Rihto-Kekkonen