

Komission tiedonanto säästämis- ja sijoitusunionista

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Euroopan komissio julkisti 19.3.2025 tiedonannon säästämis- ja sijoitusunionista (SIU, Savings and Investment Union). Tiedonanto on jatkoa jo vuodesta 2015 lähtien käydylle keskustelulle ja komission säädösehdotuksille pääomamarkkinaunionin toteuttamiseksi EU:ssa.

Tiedonanto on myös osa komission ReArm Europe -suunnitelmaa, jonka tavoitteena on vauhdittaa Euroopan puolustusinvestointeja ja varmistaa entistä riippumattomampi puolustuskyky. ReArm Europe -suunnitelma koostuu eri pilareista, joista yksi on yksityisen rahoituksen saatavuuden parantamista puolustusinvestointien vauhdittamiseksi. ReArm Europe -suunnitelman kokonaisuudesta on laadittu erillinen selvitys (E 21/2025 vp).

Tiedonannossa komissio esittää toimintasuunnitelmansa seuraaville vuosille säästämis- ja sijoitusunionin toteuttamiseksi. Ehdotukset, jotka sisältävät sekä sääntelyaloitteita että muita toimia, liittyvät läheisesti pääomamarkkinaunionin toteuttamiseen ja edistävät myös pankkiunionin viimeistelyä.

Komission esittämät toimenpidealueet jakautuvat neljään pääalueeseen, jotka ovat: kansalliset ja säästäminen, sijoitukset ja rahoitus, integraatio ja skaalautuminen sekä tehokas ja harmonisoitu valvonta. Tiedonannossa kuvataan myös pankkisektorin kehittämistä ja pankkiunionia koskevia komission politiikka-ajatuksia.

Tiedonannossa kuvatun aikataulun mukaisesti komissio suunnittelee antavansa lakialoitteita tai toteuttavansa muita toimia erityisesti vuosien 2025 ja 2026 aikana.

Suomen kanta

Pääomamarkkinaunionin kehittämisestä annetussa selvityksessä E 44/2024 vp on muodostettu muun muassa seuraavat kannat:

Suomi pitää erittäin tärkeänä säästämis- ja sijoitusunionin strategisia tavoitteita ja suhtautuu pääomamarkkinaunionin jatkokehittämiseen myönteisesti.

Suomi pitää erittäin tärkeänä Euroopan laajuisen pääomamarkkinan kehittämistä ja kannattaa pääomamarkkinaunionin loppuunsaattamiseen tähtääviä toimenpiteitä. Kestävää kasvua vahvistavan pääomamarkkinaunionin tavoitteena tulisi olla eurooppalaisen pääomamarkkinan syventäminen ja laajentaminen yritysten rahoituksen saatavuuden parantamiseksi, kestävän talouskasvun aikaansaamiseksi, rahoitusjärjestelmän monipuolistamiseksi sekä rahoitusmarkkinoiden kriisinkestävyysvahvistamiseksi markkinaehtoista riskinjakoa parantamalla. Suomi edistää yhteisten eurooppalaisten ratkaisujen löytymistä pääomamarkkinoiden kehittämiseksi osana strategisen kilpailukyvyn vahvistamista.

ReArm Europe -suunnitelmasta annetussa selvityksessä E 21/2025 vp on muodostettu muun muassa seuraavat kannat:

Suomi korostaa myös yksityisen rahoituksen saatavuuden vahvistamisen tärkeyttä puolustussektorilla.

Suomi edistää yhteisten eurooppalaisten ratkaisujen löytymistä pääomamarkkinoiden kehittämiseksi osana strategisen kilpailukyvyn vahvistamista.

Näitä kantoja täydennetään seuraavasti:

Suomi pitää yhteismarkkinan skaalaetujen hyödyntämistä tärkeänä myös rahoitusmarkkinoilla osana Euroopan strategisen kilpailukyvyn vahvistamista. Suomi katsoo, että pääomamarkkinaunioni voi parhaimmillaan toimia markkinaehtoisena tapana edistää integraatiota ja hajauttaa riskejä talous- ja rahaliiton sisällä.

Suomi yhtyy tiedonannossa esitettyihin arvioihin Euroopan kasvavista rahoitustarpeista puolustukseen, digitalisaatioon, puhtaaseen siirtymään ja ikääntymiseen liittyen. Suomi kuitenkin tunnistaa jäsenvaltioiden fiskaalisen liikkumavaran rajallisuuden ja korostaa pääomamarkkinoiden roolia yksityisen pääoman tehokkaassa allokaatiossa.

Suomi korostaa erityisesti varhaisen vaiheen ja kasvuvaiheen innovatiivisten kasvuyritysten (sekä startup- että scaleup-vaihe) oman pääoman ehtoisen rahoituksen saatavuuden merkitystä innovaatioiden, teknologisen kehityksen ja siten talouskasvun näkökulmasta.

Suomi pitää tarkoituksenmukaisena, että tiedonantoon sisältyy sekä Euroopan laajuisia toimia, kuten sääntelyn tarkistamista arvopaperistamisesta, valvonnasta ja EuVECA – rahastoista, että kansalliseen harkintaan jätettäviä toimia kuten säästämis- ja sijoitus-tuotteet tai -tilit ja niiden kannustimet sekä talousosaamisen edistäminen.

Suomi korostaa, että riittävällä sääntelyllä on tärkeä rooli rahoitusmarkkinoiden vakauden ja sijoittajansuojan turvaajana, mutta samalla on huolehdittava, ettei velvoitteilla nosteta rahoituksen hintaa tai saatavuutta kohtuuttomasti eikä luoda markkinoille tulon esteitä. Sääntelyä kevennettäessä rahoitusjärjestelmän järjestelmäriskit eivät saisi merkittävästi kasvaa, ja että riskien tulisi päätyä niiden toimijoiden kannettavaksi, joiden riskinkantokyky myös sallii sen.

Suomi korostaa, että säästämis- ja sijoittamisunionin toteuttamisessa painopiste tulee olla toimenpiteissä, joilla aidosti kehitetään EU:n laajusten pääomamarkkinoiden kehittämistä nykyisen pankkikeskeisen rahoitusjärjestelmän rinnalla. EU:n kilpailukyvyn kannalta on tärkeää varmistaa rahoitusjärjestelmän vahva häiriönsietokyky ja sääntelyn ennakoitavuus, erityisesti ottaen huomioon globaalin talouden epävarmuustekijät.

Valtioneuvosto tarkentaa kantojaan säästämis- ja sijoitusunioniin liittyviin toimiin komission annettua niistä varsinaiset ehdotukset.

Pääasiallinen sisältö

Komission tiedonannossa on kuvattu strategia, jolla komissio pyrkii toteuttamaan säästämis- ja sijoitusunionin EU:ssa (jäljempänä *SIU*). Strategian avulla edistettäisiin kansalaisten varallisuutta ja EU:n taloudellista kilpailukykyä nopeasti muuttuvassa kansainvälisessä ympäristössä. SIU kattaisi sekä pääomamarkkinaunionin että pankkiunionin.

Komissio perustelee SIU:n tarpeellisuutta nykyisessä tilanteessa ilmastonmuutoksella, teknologian kehityksellä ja geopolittisilla yhteyksillä. SIU:n avulla kanavoitaisiin rahoitusta tuottaviin ja strategisesti tärkeisiin investointeihin ja tarjottaisiin enemmän ja laajempi valikoima sijoitusmahdollisuuksia kansalaisille ja yrityksille.

Komission mukaan EU ei monista vahvuuksistaan huolimatta ole pystynyt toimimaan sen potentiaaliin nähden odotetulla tasolla. SIU:n pitäisi voida valjastaa EU:n taloudellinen potentiaali käyttöön sekä EU:n että kansallisella tasolla. Komission mukaan SIU:n rakentaminen on sekä EU:n ja sen instituutioiden, että jäsenvaltioiden vastuulla.

Komissio on ryhmitellyt ehdotetut politiikkatoimet neljään osaan: A. kansalaiset ja säästöt, B. sijoitukset ja rahoitus, C. integraatio ja skaalautuvuus ja D. tehokas ja harmonisoitu valvonta.

Kansalaiset ja säästäminen

Komissio korostaa kansalaisten säästämisinnostuksen tärkeyttä. Joissakin jäsenvaltioissa käytössä jo olevat sijoitustilit ovat osoittautuneet potentiaalisiksi keinoiksi sijoittamisen lisäämiseksi, etenkin jos niihin on liitetty sopivia kannusteita. On kuitenkin tärkeää, että vähittäissijoittajia kohdeltaisiin reilusti. Komissio viittaaakin vuonna 2023 ehdottamaansa vähittäissijoittajastrategiaan (RIS, retail investment strategy), jonka keskeisenä tavoitteena oli vähittäissijoittajan aseman turvaaminen ja tarjota heidän sijoitukselleen vastinetta (value for money). Komissio korostaa myös vähittäissijoittajien talousosaamista joka komission tiedon mukaan on EU:ssa keskimäärin heikkoa.

Tiedonannossa nousee esille myös vähittäissijoittajien rohkaiseminen mukaan yhteisiin sijoitushankkeisiin julkisyhteisöiden kanssa innovaatiohankkeissa, puhtaan ja digitaalisen siirtymän hankkeissa ja puolustukseen liittyvissä hankkeissa.

Komission ehdottamat toimet ajoittuisivat vuoden 2025 kolmannelta neljännekseltä eteenpäin ja sisältäisivät parhaiden käytäntöjen pohjalta koottuja malleja (blueprint) ja suosituksia sijoitustilien verokannustimista. Komissio edistää RIS-neuvottelujen onnistumista, mutta ei epäröi vetää lakiehdotusta pois, jos neuvottelut eivät etenisi komission toivomalla tavalla. Komissio julkistaa talousosaamisen edistämistästrategian ja tutkii yhdessä EIP:n ja EVM:n sekä kansallisten pankkien kanssa, kuinka vähittäissijoittajille sopivia tuotteita voitaisiin lisätä ja samalla edistää EU:n rahoitustavoitteita.

Ammatilliset lisäeläkkeet ja yleiseurooppalainen yksilöllinen eläketuote

Komissio nostaa kehittämiskohteiksi myös vapaaehtoisen eläkesäästämisen ja näkee ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavien laitosten eläkerahastojen sijoitukset myös mahdollisina yritysrahoituksen saatavuuden lähteenä. Komissio katsoo, että toimilla, joilla voidaan edistää työntekijöiden osallisuutta ammatilliseen lisäeläkejärjestelmään, voidaan osaltaan edistää myös ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavien laitosten sijoitustoimintaa ja mahdollisuutta tehdä monipuolisia sijoituksia.

Politiikkatoimina komissio antaa suositukset vuoden 2025 viimeisellä neljänneksellä ammatillisten lisäeläkkeitä koskevasta automaattisesta jäsenyydestä, seurantajärjestelmästä ja eläketulostauluista. Lisäksi komissio tarkastelee uudelleen ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavien laitosten toiminnasta ja valvonnasta annettua direktiiviä (ns. IORP II -direktiivi) ja yleiseurooppalaista yksilöllistä eläketuotetta koskevaa sääntelyä (ns. PEPP-asetus).

Sijoitukset ja rahoitus

Tiedonannossa muistutetaan komission 29.1.2025 julkaisemaan kilpailukykykompassiin viitaten Euroopan tarpeesta laajaan rahoituspooliin yritysten rahoituksen tukemiseksi ja rahoituksen kustannusten laskemiseksi. Erityisesti nostetaan esiin kilpailukykyyn ja turvallisuuden riippuvuus innovatiivisten varhaisen tai laajentumisvaiheen (startups ja scaleups) kasvuyritysten rahoituksen saatavuudesta. Keskeisinä aloina listataan tekoälykvantti- ja muut syvän teknologian (deeptech) hankkeet, bioteknologia ja cleantech sekä puolustusteknologia. Komission mukaan oman pääoman ehtoisen rahoituksen (equity) edistäminen olisi tärkeää ja yhtä lailla olisi tärkeää edistää riski- ja kasvupääomaan sijoittamista (venture capital and growth capital). Tässä yhteydessä komissio tuo esiin pienempien pääomasijoitusrahastojen (EuVECA) potentiaalin hyödyntämisen sekä niiden sääntelyn joustavuuden ja oikeasuhtaisuuden.

Komissio nostaa esille myös julkisen rahoituksen välineiden yhteensovittamisen SIU:n tavoitteisiin EU:n pitkän aikavälin budjetissa riskin jaon osalta erityisesti mahdollisen uuden kilpailukykyrahaston (European Competitiveness Fund) kautta. EU:n rahoitusta voitaisiin hyödyntää lainojen, takauksien ja rahoitusvälineiden muodossa.

Komission mukaan osa pääomasijoittajista voi kokea sijoittamishalukkuuden esteenä vähäiset mahdollisuudet irrottautua pitkäaikaisesta pääomasijoituksesta. Listautumisen lisäksi olisi siten tarpeen etsiä muita vaihtoehtoja irtautumisen mahdollistamiseksi.

Oman pääoman ja vieraan pääoman -ehtoisten sijoitusten verotuksellista kohtelua on pyritty tasoittamaan sääntelyn keinoin (Debt-Equity Bias Reduction Allowance, DEBRA), miltä osin EU-tason neuvottelut eivät kuitenkaan vielä ole valmiina. Erot kansallisissa verotuskäytännöissä voivat myös aiheuttaa hallinnosta taakkaa ja estää rajat ylittävää sijoittamista, minkä vuoksi lähdeveron osalta on sovittu yhtenäisestä menettelystä (Faster and Safer Tax Relief of Excess Withholdin Tax (FASTER)).

Yhtenä säästämis- ja sijoitusunionin rakentamiseen liittyvänä keinona tiedonannossa viitataan myös kansallisten maksukyvyttömyyslainsäädäntöjen kehittämiseen. Erityisesti mainitaan, että rahoituspalvelujen tehokkaiden sisämarkkinoiden toteuttaminen edellyttää jäsenvaltioilta työtä niiden erojen poistamiseksi, joita on lainsäädännössä sekä hallinnollisten ja oikeudellisten menettelyjen tehokkuudessa, maksukyvyttömyyslainsäädäntö ja päätösten täytäntöönpanoon sovellettavat menettelyt mukaan lukien. Lisäksi mainitaan, että jäsenvaltioilla voi olla keskeinen rooli riskipääoma- ja kasvurahoituksen kannalta dynaamisemman sijoittamisympäristön edistämässä ja että jäsenvaltiot voivat uudistuksilla auttaa saamaan liikkeelle yksityisiä sijoituksia erityisesti vähentämällä yritysten hallinnollista taakkaa, missä tarkoituksessa on olennaisen tärkeää virtaviivaistaa uudelleenjärjestely-, maksukyvyttömyys- ja konkurssimenettelyjä yrittäjien ja sijoittajien eduksi.

Arvopaperistaminen nousee myös keinona edistää pankkien rahoitusmahdollisuuksia vapauttamalla niiden taseesta kapasiteettia kotitalouksien ja yritysten, mukaan lukien PK-sektorin yritykset, lainauspotentiaalin lisäämiseen.

Politiikkatoimina komissio aikoo ehdottaa institutionaalisten sijoittajien sijoitussääntöjen laajentamista Solvenssi II:n delegoidussa asetuksessa. Komissio tulee tarkastelemaan

uudelleen EuVECA-asetuksen vaatimuksia ja työstää yhdessä EIP:n ja yksityissijoittajien kanssa mahdollisuuksia edistää teknologiarahoitusta. Komissio pyrkii edelleen poistamaan kansallisten verotuskäytäntöjen eroja ja seuraa Listing Act:n implementoinnin toteutusta sekä ylipäänsä keinoja listaamattomien yritysten jälkimarkkinan kehittämiseksi. Arvopaperistamisen osalta komissio aikoo ehdottaa vuoden 2025 ensimmäisellä puoliskolla due diligence -vaatimusten ja läpinäkyvyysvaatimusten yksinkertaistamista ja pankkien ja vakuutusyhtiöiden vakavaraisuusvaatimusten sopeuttamista. Tiedonannosta ei käy ilmi tarkemmin, minkälaisia nämä sopeuttamiset olisivat.

Integraatio ja skaalautuminen

Tiedonannossa todetaan, että pääomamarkkinoiden fragmentaation lähteitä, olivatpa ne sitten sääntelystä, valvonnasta tai politiikasta johtuvia, tulisi poistaa markkinalähtöisen yhdentymisen tieltä.

Kaupankäynnin ja selvityksen infrastruktuurin osalta komissio toteaa, että huolimatta viime vuosien edistymisestä, ei vieläkään voida hyödyntää kitkatonta yhteismarkkinaa. Samoin todetaan rahastomarkkinan osalta, että vaikka rahastosektori on vahva, sen haasteena on fragmentaatio ja tarpeeton sääntelytaakka.

Politiikkatoimiksi komissio esittää erityisen kanavan avaamista markkinaosapuolille, jotta ne voisivat ilmoittaa kokemistaan markkinaesteistä. Kaupankäynnin ja selvityksen osalta komissio suunnittelee kunnianhimoista sääntelypakettia säilytyksen, vakuuksien ja selvityksen sekä myös kauppapaikkarakenteen osalta. Komissio tulee myös esittämään sääntelyehdotuksia rahastojen rajat ylittävän markkinoinnin esteiden poistamiseksi. Lisäksi komissio arvioi osakkeenomistajan oikeuksista annetun direktiivin uudelleen tarkastelun tarvetta. Viimeiseksi mainittua toimea lukuun ottamatta komission esitykset ajoittuvat vuodelle 2025.

Tehokas ja harmonisoitu valvonta

Säästämis- ja sijoitusunioniin liittyy tavoitteena harmonisoitu valvonta. Siihen sisältyy, että kaikki rahoitusmarkkinoilla toimivat saisivat samanlaisen valvontakohtelun riippumatta niiden sijainnista EU:n alueella. Harmonisoitu valvonta voitaisiin keskitetyn valvonnan lisäksi saavuttaa periaatteessa myös yhdenmukaisilla kansallisilla valvontakäytännöillä.

Komission mukaan valvontakäytäntöjen ja yhteisen sääntökirjan tulkintojen yhdenmukaistamisen aikaansaamiseksi olisi tarpeen muuttaa kansallisten valvojien ja EU-valvojan valvontavastuun tasapainoa. ESOjen tulee tehokkaasti hyödyntää niiden jo nykyisin käytössä olevia yhdenmukaistamistyökaluja esteiden poistamiseksi ja ottaen huomioon komission yksinkertaistamisagendan sekä hallinnollisen taakan keventämisen. Kansalliset valvojat voisivat myös hyödyntää ESOjen teknistä erityisosaamista.

Komission mukaan yhdenmukaistamisella on kuitenkin rajoitteensa ja joissakin tilanteissa valvonta voisi olla sopivinta keskittää EU-tasolla. Erityisesti tilanteissa, joissa osapuolilla on huomattavaa rajat ylittävää toimintaa esimerkiksi kaupankäynnissä ja kauppojen selvityksessä tai rahastotoiminnassa tai uusilla tai kehittyvillä sektoreilla kuten kryptovaramarkkinoilla, valvonnan keskittämisestä voi olla hyötyä tehokkuuden ja laajemman näkyvyyden vuoksi.

Politiikkatoimina komissio kehottaa EU:n ja kansallisia valvojia täysimääräisesti käyttämään niiden yhteistyökaluja ja ehdottaa käyttöön myös uusia työkaluja ja tulee ehdottamaan joidenkin valvontatehtävien keskittämistä EU-tasolle.

Kilpailukyky ja pankkiunioni

Komissio toteaa, että pankkien sääntely heijastaa kansainvälisiä yhteisesti sovittuja standardeja, joiden tarkoituksena on välttää sääntelyarbitraasi. Viimeisimpänä Basel III standardit on otettu käyttöön EU:ssa vuoden 2025 alusta. Komissio tunnistaa kuitenkin tarpeen ketterästi seurata tilannetta, jotta EU-pankit eivät olisi huonommassa asemassa kolmansiin maihin verrattuna. Komissio nostaa esiin myös pankkisektorin rajat ylittävän integraation esteiden vähentämisen ja perusteettoman hallinnollisen taakan vähentämisen.

Politiikkatoimena komissio nostaa esiin pankkien kriisinhallinta- ja talletussuojasääntelyn muutoksia koskevat vireillä olevat neuvottelut, joissa komissio toivoo kunnianhimoista lopputulosta lainsäätäjiltä. Lisäksi komissio tulee sen jälkeen päämäärätietoisesti vieämään eteenpäin pankkiunionin syventämistä, mikä pitää sisällään etenemistavan löytämisen yhteisestä talletussuojajärjestelmästä. Komissio suunnittelee julkistavansa vuonna 2026 laajan arvion EU:n pankkisektorin tilanteesta ja kilpailukykyä. ”

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

--

Käsittely Euroopan parlamentissa

--

Kansallinen valmistelu

Jaostokäsittelyssä 2.4. – 9.4.2025 EU-10 ja EU-16.
EU-ministerivaliokunta kirjallinen menettely 30.4.-2.5.2025

Eduskuntakäsittely

--

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Toimivallanjako EU-asioissa valtakunnan ja Ahvenanmaan välillä määräytyy Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan. Ahvenanmaan asemaa arvioidaan erikseen komission eri ehdotuksia käsittelevissä eduskuntakirjelmissä.

Taloudelliset vaikutukset

--

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

--

Asiakirjat

Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions.

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

VM/RMO lainsäädäntöneuvos Paula Kirppu, puh. 02955 30552
VM/RMO lainsäädäntöneuvos Antti Makkonen, puh. 02955 30013
VM/RMO neuvotteleva virkamies Nina Santaharju, puh. 02955 30320
VM/RMO finanssineuvos Risto Koponen, puh. 02955 30355
VNEUS EU-erityisasiantuntija Kasper Paasikallio, puh. 02951 60597

VAHVA-tunnus

EU/541/2025

Liitteet --

Viite --