FIN-FSA
FINANSSIVALVONTA
Pääomamarkkinoiden valvonta

13.11.2024
SP/FIVA-EI RAJOITETTU
Julkinen

FIVA/2024/1807

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle eurooppalaista keskitettyä yhteyspistettä koskevaa sääntelyä täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 155/2024 vp)

Finanssivalvonnan lausunto eduskunnan talousvaliokunnalle

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle eurooppalaista keskitettyä yhteyspistettä koskevaa sääntelyä täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 155/2024 vp).

. Esitetyt lakimuutokset liittyvät jo voimassa olevien tiedonantovelvollisuusäännösten täydentämiseen siten, että niissä huomioidaan EU-säädösten vaatimukset tietojen raportointimuodosta, tiedoissa esitettävistä metatieto-vaatimuksista sekä tietojen toimittamisesta asianomaiselle tiedonkeruuelimelle.

Lakiesityksessä ehdotetaan myös säädettäväksi ESAP-sääntelyn edellyttämistä tiedonkeruuelimistä ja säännellyn markkinan ylläpitäjän tehtävästä ylläpitää tiedotevarastoa.

Finanssivalvonta kannattaa esityksen keskeisiä ehdotuksia ja muutoksia ja esittää kunnioittaen lausuntonaan seuraavan.

1. Tiedotevaraston ylläpitäjän tehtävän säätämisestä säännellyn markkinan ylläpitäjälle

Finanssivalvonta kannattaa esityksen ehdotusta siitä, että avoimuusdirektiiviin perustuva tiedotevaraston ylläpitäjän tehtävä säädetään säännellyn markkinan ylläpitäjän eli pörssin tehtäväksi. Finanssivalvonta katsoo, että esitetty ratkaisu, joka mahdollistaa nykyisen käytännön jatkamisen, on esityksessä esitetyillä perusteilla kustannustehokkain ratkaisu.

Esityksen kohdassa 4.2 käsitellään esityksen vaikutuksia pörssille. Kohdassa todetaan, että yksityistä toimijaa ei voida määräämättömäksi ajaksi velvoittaa lainsäädännössä tehtävään ja sillä on mahdollisuus halutessaan irtisanoutua tehtävästä. Esityksen mukaan tässä tilanteessa lainsäätäjän olisi varmistettava tiedotevarasto- ja siihen liittyvän tiedonkeruuelintehtävän toteutuminen muulla tavalla. Käytännössä tämä edellyttää aina lainsäädännön muuttamista. Finanssivalvonta kiinnittää huomiota avoimuusdirektiivin edellytykseen, jonka mukaan jäsenvaltioissa on aina oltava tiedotevarasto säänneltyjen tietojen toimittamista varten. Finanssivalvonta pitää erittäin

tärkeänä, että mahdollisessa tiedonkeruu- ja tiedotevaraston ylläpitämisen siirtämisprosessissa turvataan riittävän pitkä siirtymäaika.

2. Tiedonkeruuelimet

Finanssivalvonta kannattaa esitettyä ehdotusta viiden eri tiedonkeruuelimen säätämisestä.

Monenkeskisen kaupankäynnin järjestäjän ehdotetaan toimivan tiedonkeruuelimenä monenkeskisessä kaupankäyntijärjestelmässä noteerattujen yhtiöiden raportoimien tietojen osalta. Finanssivalvonta katsoo, että esitetty ratkaisu tuo mahdollisimman vähän muutoksia ja on kustannustehokkain vaihtoehto liikkeeseenlaskijoille, joiden rahoitusväline on kaupankäynnin kohteena Nasdaq First North Growth Market Finland -kauppapaikalla, koska liikkeeseenlaskijat jo nykyisin toimittavat ESAP-asetuksen edellyttämiä tietoja kauppapaikalle.

3. Tiedonkeruuelimenä toimimisesta Finanssivalvonnalle aiheutuvat kustannukset

Finanssivalvonta katsoo, että hallituksen esityksessä esitetyt Finanssivalvonnalle tiedonkeruuelimen tehtävän hoitamisesta aiheutuvat kustannukset ovat oikeaa suuruusluokkaa. Kustannusten kokonaismäärä täsmentyy käytettävissä olevien ja käyttöön otettavien teknisten ratkaisujen myötä. Finanssivalvonta pitää valitettavana, ettei komissio EU-säädöksen vaikutusarvioiden yhteydessä pystynyt arvioimaan kustannuksia realistisesti, vaan kustannusarviot jäivät huomattavasti tiedonkeruuelimille ja raportointivelvollisille aiheutuvista tosiasiallisista kustannuksista.

Finanssivalvonta pitää tärkeänä, että tiedon julkistamista, raportointia ja datan keruuta pääomamarkkinoilla koskevien EU-lainsäädäntöehdotusten yhteydessä arvioidaan vaihtoehtoa, että tieto raportoidaan ja analysoidaan Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisessa ja kansallisilla viranomaisilla on pääsy keskitettyyn dataan, jota ne voivat hyödyntää kansallisessa valvonnassaan. Tämä vähentäisi myös todennäköisesti toimialalle aiheutuvia kustannuksia, kun tieto raportoitaisiin lähtökohtaisesti vain yhdelle viranomaiselle. Kustannusten minimoimiseksi on lisäksi EU-lainsäädännön tasolla syytä pyrkiä teknologianeutraaleihin ratkaisuihin, kun käytettävissä olevat tekniset vaihtoehdot kehittyvät nopeasti.

4. Säänneltyjen tietojen toimittaminen Finanssivalvonnalle

Voimassa olevassa arvopaperimarkkinalain 10 luvun 3 §:n 2 momenttiin (Säänneltyjen tietojen jakelu ja toimittaminen tiedotevarastoon) säädetään liikkeeseenlaskijan velvollisuudesta toimittaa säännellyt tiedot tiedotevarastoon, Finanssivalvonnalle sekä asianomaiselle säännellyn markkinan

ylläpitäjälle. Finanssivalvonta on aiemmin tulkinnut, että velvoite toimittaa säännellyt tiedot Finanssivalvonnalle täyttyy, kun liikkeeseenlaskija toimittaa tiedot kansalliseen tiedotevarastoon, josta Finanssivalvonta saa ne käyttöönsä.

Finanssivalvonta kannattaa hallituksen esitykseen otettua mainintaa, jonka mukaan pykälään ehdotettavista muutoksista ei seuraa estettä nykyisen käytännön jatkumiselle. Käytäntö osaltaan vähentää liikkeeseenlaskijoiden hallinnollista rasitetta.

5. Johdon liiketoimia koskevien ilmoitusten ja liputusilmoitusten julkistamisen siirtäminen kohdeyhtiöiltä Finanssivalvonnalle

Keskuskauppakamari ja Nasdaq Helsinki Oy ovat lausunnoissaan hallituksen esitysluonnoksesta esittäneet valtiovarainministeriölle, että liikkeeseenlaskijoiden johtohenkilöiden liiketoimia koskevien ilmoitusten (johdon liiketoimi-ilmoitukset) sekä sijoittajien huomattavia omistus- ja ääniosuuksia koskevien ilmoitusten (ns. liputusilmoitukset) julkistamisvelvollisuudet tulisi siirtää kohdeyhtiöiltä Finanssivalvonnalle. Myös EK on lausunnossaan toivonut, että asiaa selvitettäisiin.[1] Hallituksen esityksessä ei ole tehty mainittuja muutoksia.

Finanssivalvonta ei kannata johdon liiketoimien tai liputusilmoitusten julkistamisvelvollisuuden siirtämistä Finanssivalvonnalle. Finanssivalvonta katsoo, että esitetty muutos ei ole kustannustehokas vaihtoehto esityksessä esitetyillä perusteilla. Liikkeeseenlaskijoilla on jo olemassa prosessit ja järjestelmät tiedotteiden julkistamiseen, joita ne voivat sellaisenaan käyttää myös liputusilmoitusten julkistamiseen. Finanssivalvonnalla ei tällaista järjestelmää ole ja sen rakentamisesta aiheutuvat kustannukset olisivat liikkeeseenlaskijoilta perittävinä maksuina noin 450 000 euroa. Lisäksi kustannuksia muodostuisi vuosittaisista järjestelmän ylläpitokustannuksista ja lisäresurssitarpeesta. Lisäksi Finanssivalvonta kiinnittää huomiota seuraaviin seikkoihin.

Finanssivalvonta katsoo, että liikkeeseenlaskijan johdon liiketoimi- tai sijoittajien liputusilmoitusten julkistaminen ei kuulu Finanssivalvonnan ydintehtävään finanssimarkkinasääntelyn valvojana.

Liputusilmoitukset voivat sisältää markkinoiden väärinkäyttöasetuksen (EU 596/2014, MAR) 7 artiklan tarkoittamaa sisäpiiritietoa. Näin riippumatta siitä, onko kyse säännellyllä markkinalla tai monenkeskisessä kaupankäyntijärjestelmässä kaupankäynnin kohteena olevasta yhtiöstä.[2]

[1] Asiaa on arvioitu hallituksen esityksen kohdassa 6 Lausuntopalaute.
[2] Myös Helsingin hovioikeus on 13.4.2022 antamassaan tuomiossa (Asianumero R 19/1397) katsonut, että tieto liputuksesta voi olla sisäpiirintietoa.

MAR 17(1) artikla asettaa liikkeeseenlaskijoille velvoitteen julkistaa sisäpiiritieto viivytyksettä siten, että yleisöllä on nopea pääsy kyseiseen tietoon.

Finanssivalvonnan tehtäviin ei voi kuulua liikkeeseenlaskijoiden tiedotteiden, joihin voi sisältyä sisäpiiritietoa, julkistaminen. Liikkeeseenlaskijan tulee aina itse arvioida, muodostaako sen saama liputusilmoitus liikkeeseenlaskijan rahoitusvälineen hintaan vaikuttavaa sisäpiiritietoa ja julkistaa tieto sääntelyn edellyttämällä tavalla. Finanssivalvonta ei voi tätä arviointia tehdä liikkeeseenlaskijan puolesta.

Esitetystä mallista, jossa Finanssivalvonta vastaanottaisi, julkistaisi ja jakelisi liputusilmoituksia koskevat osakkeenomistajien tiedotteet, ei ilmene se, mitä kautta liikkeeseenlaskijat saisivat tiedon sen osakkeenomistajien sisäpiiritietoa sisältävistä liputusilmoituksista. Liikkeeseenlaskijan on julkistettava sitä koskeva sisäpiiritieto mahdollisimman pian yleisölle.

Rikoslain 51 luvun 5 §:n mukaisesti sisäpiiritiedon ja liputusilmoituksen julkistamisen laiminlyönnit ovat rangaistavia tekoja. Liputusilmoitusten julkistamisen ja jakelun siirtämistä liikkeeseenlaskijoilta Finanssivalvonnan tehtäväksi ei tästäkään syystä voi säätää.

6. Arvopaperimarkkinalain 8 luvun 2 §:n 1 momentin ja 3 §:n säännösten kumoaminen

Keskuskauppakamari on lausunnossaan valtiovarainministeriölle ehdottanut AML 8 luvun 2 §:n 1 momentin ja 3 §:n säännösten kumoamista kansallisina säännöksinä.

Kyseiset lainkohdat koskevat liikkeeseenlaskijan omilla osakkeilla tekemien kauppojen (ns. omien osakkeiden takaisinostojen) ilmoittamista pörssille ja niiden julkistamista pörssin toimesta. Liikkeeseenlaskijoilla on mahdollisuus ostaa omia osakkeitaan MAR 5 artiklan säätämällä tavalla (ns. turvasatamakauppoina), jolloin se saa suojaa markkinoiden väärinkäytöltä, tai turvasataman ulkopuolella. MAR 5 artikla ja sen nojalla annettu delegoitu asetus (EU 2016/1052) sääntelevät vain turvasatamakauppoja.

MAR 5 artiklan ja delegoidun asetuksen omien osakkeiden ilmoittamista ja julkistamista koskevat säännökset poikkeavat kansallisista AML:n 8 luvun 2 §:n 1 momentin ja 3 §:n säännöksistä ilmoittamis- ja julkistamisaikojen osalta. MAR 5 artiklan ja delegoidun asetuksen 2 artiklan 2 kohdan mukaan turvasatamakaupat on ilmoitettava kauppapaikan toimivaltaiselle viranomaiselle kaupan toteuttamispäivää seuraavan seitsemännen kaupankäyntipäivän loppuun mennessä ja sen jälkeen julkistettava yleisölle. Omaksutun käytännön mukaisesti omilla osakkeilla tehtyjä kauppoja ei ole erikseen ilmoitettu Finanssivalvonnalle, koska Finanssivalvonta on saanut tiedot niistä pörssitiedotteissa tiedotevarastosta. AML 8 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan omilla osakkeilla tehdyt kaupat on ilmoitettava säännellyn markkinan

ylläpitäjälle ennen kauppaa seuraavan kaupankäyntipäivän alkua, ja 3 §:n mukaan pörssi on julkistanut saamansa ilmoitukset. Koska käytännössä AML 8 luvun 2 §:n 1 momentin ja 3 §:n kansallisia säännöksiä sovelletaan myös MAR 5 artiklan mukaisten turvasatamakauppojen ilmoittamiseen ja julkistamiseen, niin tämä on johtanut siihen, että myös MAR:n tarkoittamien turvasatamakauppojen ilmoitus- ja julkistamisaika on asetuksessa säädettyä lyhyempi.

Finanssivalvonta esittää, että joko tämän hallituksen esityksen tai Listing Act- lainsäädäntöpaketin täytäntöönpanon yhteydessä arvioidaan, tulisiko AML:n 8 luvun 2 §:n 1 momentin säännöstä muuttaa siten, että sitä ei sovellettaisi MAR 5 artiklan tarkoittamiin omien osakkeiden takaisinostoihin. Finanssivalvonnan käsityksen mukaan tämä ei heikentäisi sijoittajien tiedonsaantia kohtuuttomasti, koska sijoittajat saisivat tiedon liikkeeseenlaskijoiden omien osakkeiden ostoista kootusti aina seitsemän päivän ajalta, mutta muutos vähentäisi liikkeeseenlaskijan tai sen käyttämän välittäjän hallinnollista rasitetta.

7. Luottolaitoksen kokonaisriskipainolattian soveltamistaso

Finanssivalvonta kannattaa EU:n vakavaraisuusasetuksen 92 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan jäsenvaltio-option säätämistä siten, että kokonaisriskipainolattia lasketaan konsolidoidulla tasolla Suomessa sijaitsevien luottolaitosten ja niiden emoyritysten osalta.

Sähköisesti allekirjoitettu

FINANSSIVALVONTA

Taipale Armi
91237320B

Armi Taipale
osastopäällikkö

Ovaska Pia
91245138J

Pia Ovaska
johtava lakimies