

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta virtuaalivarojen markkinoista ja direktiivin (EU) 2019/1937 muuttamisesta annettavaksi parlamentin ja neuvoston asetukseksi ja komission ehdotuksesta hajautettuun tilinpitoon perustuvia markkinainfrastruktuureja koskevasta kokeilusta annettavaksi parlamentin ja neuvoston asetukseksi sekä niitä täydentäväksi parlamentin ja neuvoston muutosdirektiiviksi (virtuaalivarojen markkinat)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta virtuaalivarojen markkinoista ja direktiivin (EU) 2019/1937 muuttamisesta annettavaksi parlamentin ja neuvoston asetukseksi ja komission ehdotuksesta hajautettuun tilinpitoon perustuvia markkinainfrastruktuureja koskevasta kokeilusta annettavaksi parlamentin ja neuvoston asetukseksi sekä niitä täydentäväksi parlamentin ja neuvoston muutosdirektiiviksi (virtuaalivarojen markkinat) (U 56/2020 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- finanssineuvos Miki Kuusinen, valtiovarainministeriö
- johtava digitalisaatioasiantuntija Hanna Heiskanen, Finanssivalvonta (etäkuuleminen)
- neuvonantaja Aleksi Grym, Suomen Pankki (etäkuuleminen)
- tarkastaja Patrik Johansson, keskusrikospoliisi (etäkuuleminen)
- asiantuntija Peter Jansson, Finanssiala ry (etäkuuleminen)
- toimitusjohtaja Elli Reunanen, FINE Vakuutus- ja rahoitusneuvonta (etäkuuleminen)
- hallituksen puheenjohtaja Kirsi Suopelto, Fintech Finland ry (etäkuuleminen)
- professori Vili Lehdonvirta (etäkuuleminen)

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Blockchain -forum ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Ehdotus parlamentin ja neuvoston asetukseksi virtuaalivarojen markkinoista (Proposal for a regulation on markets in Crypto-assets; COM(2020) final 593) loisi tilaa finanssimarkkinapalveluja koskevalle innovoinnille turvaten kuitenkin markkinoiden vakauden ja korkeatasoisen asiakkaansuojan. Virtuaalivarojen markkinoista annettava asetus (jäljempänä MiCA-asetus) edistää innovointia samalla, kun säilytetään rahoitusvakaus ja suojellaan sijoittajia riskeiltä. Säädöksellä tavoitellaan oikeusvarmuutta virtuaalivarojen liikkeeseenlaskijoille ja niitä koskevia palveluja tarjoaville. Olennaista palvelujen vapaan tarjonnan kannalta ovat ehdotetut säännöt, jotka antaisivat yhdessä jäsenvaltiossa toimiluvan saaneille toimijoille mahdollisuuden tarjota palvelujaan kaikkialla EU:ssa (niin sanottu EU-toimilupapassi). Merkittävien viiteomaisuuteen sidottujen virtuaalivarojen (niin sanottujen globaalien stablecoin-varojen) liikkeeseenlaskijoihin sovellettaisiin komission ehdotuksen mukaan osin tiukempia vaatimuksia esimerkiksi pääomavaatimusten, sijoittajien oikeuksien ja valvonnan osalta. Muuten luonnos sisältää ehdotuksia koskien muun muassa tällaisen toiminnan järjestämistä, asiakasvarojen säilyttämistä, sijoittajansuojaa ja asiakkaansuojaa sekä virtuaalivaroja koskevan toiminnan valvontaan liittyviä kysymyksiä silmällä pitäen.

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (Proposal for a regulation on a pilot regime for market infrastructures based on distributed ledger technology; COM(2020) 594 final), joka koski hajautettuun tilinpitoon perustuvien markkinarakenteiden ja markkinainfrastruktuurien kokeellista pilotointia, olisi niin ikään täysin uusi unionissa. Sääntelyinstrumentin tavoitteet ovat jossain määrin uusia ja ehkäpä poikkeuksellisia, sillä säädöksellä luotaisiin kokeelliseen toimintaympäristöön perustuvia puitteita kaupankäynti- ja selvitystoiminnalle, mikä muistuttaisi joiltain osin säänneltyjen monenkeskisten kaupankäyntijärjestelmien tai selvitysjärjestelmien toimintaa, mutta joka tapahtuisi DLT-tietokannan avulla lohkoketjuja hyödyntäen. Ehdotuksen sisältämien erityissäännösten mahdollistamien poikkeusten avulla on tarkoitus luoda toimintaympäristö, joka mahdollistaisi erilaiset finanssitransaktiot kokeellisessa teknologiaympäristössä ja niihin liittyvät toiminnalliset järjestelyt markkinapaikoilla, kuten monenkeskisessä erityisessä kaupankäyntijärjestelmässä tai arvopaperikeskuksen ylläpitämässä selvitysjärjestelmässä.

Asetusluonnoksella luodaan siten pilottijärjestelmä sellaisia markkinainfrastruktuureja varten, joilla voitaisiin tehdä kauppvoja virtuaalivarojen muodossa olevilla rahoitusvälineillä, ja selvittää niihin liittyviä transaktioita. Aiottu järjestely edustaa eräänlaista valvottua toimintaympäristöä, joka mahdollistaa määräaikaiset soveltamispoikkeukset voimassa olevasta sääntelystä. Tämän tarkoituksena on toisaalta se, että valvojat saavat käytännön kokemusta DLT-teknologian käytöstä markkinainfrastruktuureissa. Samalla on kuitenkin tarkoitus varmistaa, ettei toiminnasta aiheudu riskejä kuluttajansuojalle tai markkinoiden vakaudelle. Lisäksi tarkoituksena on tietysti antaa innovatiivisille yrityksille mahdollisuus testata ja saada enemmän tietoa siitä, miten nykyiset säännöt toimivat käytännössä näiden uusien teknologioiden kanssa yhteen.

Valiokunnan lausunto TaVL 25/2020 vp

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa sellaisia komission lainsäädäntöehdotuksia, jotka edistävät uusien edistyksellisten rahoituspalveluiden saatavuutta kansalaisille ja yrityksille. Palvelutarjonnan laajentuminen edistää rahoituspalvelusektorin kannusteita uudistua sekä mahdollistaa uusien liiketoimintamallien ja arvoketjujen syntymistä. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että rahoitusmarkkinasääntely tunnistaa ja kattaa tulevaisuudessa myös uudet digitaaliset liiketoimintamuodot ja digitaaliset ilmiöt, joilla on oikeudellista merkittävyyttä asiakkaansuojan toteutumisen sekä markkinoiden häiriöttömän toiminnan ja rahoitusvakauden säilymisen näkökulmasta.

Unionin oikeudellisten instrumenttien tulee valtioneuvoston käsityksen mukaan kuitenkin olla tarkkaan punnitussa tasapainossa rahoitusmarkkinoilla tarpeellisen teknologianeutraaliteetin, rahoituspalveluissa syntyvän datan paremman hyödyntämisen, korkean tietoturvan tason ja rahoituspalvelujen käyttäjien oikeuksien suhteen. Koska koko rahoitusala pohjautuu yleiseen luottamukseen sen vakaata toimintaa kohtaan, tulee tietosuojan, asiakkaansuojan ja sijoittajansuojan pysyä korkealla tasolla myös uusia palveluja tarjottaessa. Valtioneuvosto kannattaa sääntelytavoitetta, jonka lähtökohtana on säännellä samankaltaisia rahoituspalveluja niiden luonteen edellyttämällä tavalla, eli sama riski, sama toiminta, samat säännöt -periaatteen mukaisesti. Valtioneuvosto pitää edellä sanotun ohella tärkeänä lisäksi sitä, että sääntelyllä luodaan mahdollisuuksia myös uusien ja pienten toimijoiden toimintaedellytyksille markkinoiden monipuolistamiseksi.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota molempien virtuaalivaroja koskevien säädösehdotusten osalta siihen, ovatko niiden julkilausutut tavoitteet edistää innovatiivisuutta ja uusien toimijoiden tuloa markkinoille toisaalta täysin linjassa ehdotettujen sääntelyratkaisujen kanssa. Erityisesti kaupankäynti- ja selvitysjärjestelmäkokeilua koskevan asetusehdotuksen osalta valtioneuvosto pitää tarpeellisena, että markkinoille tulon tai toiminnan käynnistämisen kynnystä ei tulisi asettaa liian korkeaksi, jotta Euroopan unionin rahoituspalvelujen sisämarkkina säilyttää korkean kilpailukyvyn globaalissa toimintaympäristössä.

Valtioneuvosto pitää lähtökohtaisesti asianmukaisena virtuaalivaran käsitteen laajaa määritelmää, mikä mahdollistaa sen soveltumisen nopeasti kehittyviin uusiin alan ilmiöihin, mutta kiinnittää samalla huomiota tarpeeseen varmistua nykyisen rahoitusmarkkinalainsäädännön ja virtuaalivaroja koskevien ehdotusten välisten rajapintojen täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Laajan määritelmän myötä on myös mahdollista, että ehdotus tulisi soveltumaan sellaisiin digitaalisissa muodossa oleviin varallisuusarvoisiin oikeuksiin, joilla ei ole mielekästä relevanssia komission varsinaisten sääntelytavoitteiden kannalta. Ehdotusten määritelmien osalta valtioneuvosto pitää tarpeellisena arvioida huolellisesti ehdotuksia sähkörahavirtuaalivaroja koskevaksi erityissääntelyksi. Valtioneuvosto toteaa myös, että sähkörahavirtuaalivarojen liikkeeseenlaskujen mahdollistaminen luottolaitoksille ja sähkörahayhteisöille on syytä arvioida huolellisesti, jotta rahoitusvakauden kannalta välttämättömistä toimintaedellytyksistä voidaan varmistua ennakoon riittävästi. Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, ovatko säädösehdotukset soveltamisalaltaan ja eräiden määritelmiensä osalta riittävän teknologianeutraaleja mahdollistamaan myös sellaisten palveluratkaisujen kehittämistä, joita ehdotukset eivät tällä hetkellä kata.

Valiokunnan lausunto TaVL 25/2020 vp

Sähkörahavirtuaalivaroja koskevien ehdotusten osalta valtioneuvosto kiinnittää lisäksi huomiota siihen, ettei ehdotuksissa oteta kantaa tällaisten uusien tuotteiden vakavaraisuuskohteluun siltä osin kuin liikkeeseenlaskijana tai sellaisiin tuotteisiin sijoittavana tahona olisi esimerkiksi luotolaitos. Valtioneuvosto toteaa, että laajamittainen virtuaalivarojen käyttöönotto esimerkiksi osana pankkijärjestelmän rahoitusvaihtoehtoja nostaa joukon uusia kysymyksiä, joihin nyt käsiteltävistä ehdotuksista ei ole löydettävissä vastauksia säännösehdoitusten muodossa.

Valtioneuvosto kannattaa kansallisille toimivaltaisille viranomaisille ehdotettuja valtuuksia niiden osaltaan laajentaessa valvontaviranomaisten käytettävissä olevaa keinovalikoimaa valvoa virtuaalivaroihin liittyvää toimintaa. Erityisesti parannukset sijoittajansuojaan, valvontaviranomaisen mahdollisuudet nimenomaisesti puuttua markkinaväärinkäytöksiin sekä oikeushenkilövaatimuksesta seuraavat mahdollisuudet kohdentaa valvontatoimia kohdennetummin ovat valtioneuvoston käsityksen mukaan lähtökohdiltaan kannatettavia ehdotuksia. Ehdotusten mukaan Euroopan pankkiviranomainen valvoisi suoraan erityisen merkittävien stablecoin-virtuaalivarojen liikkeeseenlaskijoiden toimintaa. Valtioneuvosto suhtautuu moniportaisen eurooppalaisen valvontarakenteeseen lähtökohtaisesti myönteisesti edellyttäen, että kotivaltion valvontaviranomaisten edellytykset hoitaa niille laissa säädetty tehtävät turvataan asianmukaisesti.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Komission digitaalisen rahoituksen strategia. Komissio toimeenpanee laaja-alaista toimintasuunnitelmaa digitaalisen siirtymän tukemiseksi. Valtioneuvosto kuvaa tätä kokonaisuutta neljällä kirjelmällä, joista kolme (E 133/2020 vp, U 56/2020 vp, U 58/2020 vp) ovat jo eduskunnan käsittelyssä ja yksi vielä valtioneuvoston valmistelussa. Nyt käsittelyssä oleva kirjelmä kattaa virtuaalivarojen uuden sääntelykehikon. Tavoitteina on muun muassa kuluttajien valinnanmahdollisuuksien lisääminen digitaalisten rahoitustuotteiden osalta ja yritysten paremmat mahdollisuudet kehittää palveluja ja maksamisen tapoja.

Rahoitusmarkkinatransaktioiden digitalisoitumisen edellytyksenä on, että toimien todenperäisyys ja pysyvyys voidaan varmistaa ja pystytään saavuttamaan käyttäjien luottamus tähän. Hajautetun tilikirjan ja lohkoketjuteknologian on katsottu olevan tätä kehitystä tukevia olennaisia tekijöitä. Verkossa hajautetun tilinpidon ja lohkoketjuteknologian hyödyntäminen finanssisektorin kaupankäynti- ja maksujärjestelmien parantamiseksi voisi osaltaan vaikuttaa nopeamman, läpinäkyvämmän ja varmemman infrastruktuurin kehittymiseen. Lohkoketjuteknologian avulla voidaan vähentää transaktioiden kolmansien osapuolten roolia, joka on perinteisesti lisännyt niiden suorittamiseen tarvittavia resursseja ja siten nostanut kuluja. Kun varallisuuserien siirrot ja niistä tehtävät merkinnät voitaisiin tallentaa järjestelmiin, joissa osapuolilla on parempi kontrolli tietoihin, voidaan vähentää myös väärinkäytösten riskiä.

Virtuaalivarat. Asetusehdotus määrittelee virtuaalivarat sähköisessä muodossa olevaksi keinoksi ilmaista arvoa tai jotakin muuta omaisuuserää koskevia oikeuksia tai velvollisuuksia, ja joita voidaan siirtää käyttäjältä toiselle ja säilyttää sähköisessä muodossa. Virtuaalivarat voidaan nähdä sähköisinä versioina olemassa olevista taloudellisista instrumenteista. Varallisuuserien digitalisoitumisen valtavirtaistuminen edellyttää edellä kuvatulla tavalla sähköisten järjestelmien luotettavuutta.

Valiokunnan lausunto TaVL 25/2020 vp

Lainsäädännön kannalta virtuaalivarojen käyttäjiin tai palveluntarjoajiin voidaan periaatteessa kohdistaa olemassa olevaa sääntelyä, sikäli kun varallisuuserän sähköinen esittämistapa on sääntelyssä tunnistettu. Lainsäädäntö nykyisellään jättää kuitenkin paljon avoimia kysymyksiä. Nykyisessä säädösympäristössä arvioinnit tällaisten omaisuuserien oikeudellisen luonteen suhteen tehdään käytännössä tapauskohtaisesti luokitellen varallisuuseriä esimerkiksi virtuaalivaluutaksi tai arvopaperiksi. Näin luokitellun virtuaalivarallisuuden oikeudellinen asema määräytyy kyseisiä omaisuuslajeja koskevien lakien mukaan.

Virtuaalivaluutta. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on noussut esiin erityisesti virtuaalivarallisuuden ehkä laajimmin käytetyn sovelluksen, virtuaalivaluutan, oikeudellinen asema. Virtuaalivaluutoilla tarkoitetaan EU:n viidennen rahanpesudirektiivin määritelmässä ”digitaalisia arvonkantajia, jotka eivät ole keskuspankin tai viranomaisen liikkeeseen laskemia tai takaamia, joita ei välttämättä ole kytketty lailliseksi maksuvälineeksi vahvistettuun valuuttaan ja joilla ei ole samaa oikeudellista asemaa kuin valuutalla tai rahalla, mutta jotka luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt hyväksyvät vaihdantavälineenä ja joita voi siirtää, varastoida ja myydä sähköisesti”.

Virtuaalivaluutan olennainen ero keskuspankkien liikkeeseen laskemiin valuuttoihin on, ettei sen taustalla ole nykyisellään useimmiten minkäänlaista reaalityalouden kytköstä tai ilmiötä, esimerkiksi liikkeeseenlaskijan tai sen taustalla olevan tahon veronkanto-oikeutta tai jalometallivaraantoa. Virtuaalivarojen arvo perustuu näissä tapauksissa yksinomaan sen käyttöarvoon vaihdannan välineenä ja luottamukseen jälkimarkkinoiden toimivuudesta. Sen sijaan sellainen virtuaalivarallisuus, jonka arvo on sidottu esimerkiksi määrätyn liiketoiminnan kehitykseen tai arvopaperiin, käyttäytyy markkinoilla, kuten johdannainen. Tässä valossa on selvää, että sääntelykohtelu on mielekästä sitoa kunkin virtuaalivaluutan ominaisuuksiin eikä yksinomaan virtuaalivaluutta-yläkäsitteeseen.

Huoli sijoittajansuojasta ja virtuaalivaluutan roolista laittoman toiminnan mahdollistajana.

Virtuaalivaluuttojen kurssivaihtelut ovat olleet merkittävästi suurempia kuin keskuspankkivaluuttojen. Palveluntarjoajat ovat voineet hyödyntää tätä markkinoinnissaan, esimerkiksi luoden vaikutelmaa mahdollisesta voimakkaasta arvonnoususta. Tällöin vähemmälle huomiolle on jäänyt riski, että sijoittaja voi myös hävitä koko sijoitetun pääomansa. Virtuaalivarat voivatkin olla, liikkeeseenlaskijasta riippuen, riskien suhteen lähempänä korkean volatiliteetin arvopapereita kuin keskuspankkivaluuttoja. Ehdotettu asetus toisi virtuaalivarojen sääntelyn lähemmäksi arvopaperisääntelyä ja siten oletettavasti parantaisi kuluttajansuojaa nykyisestä. Talousvaliokunta pitää sääntelyn kehitystä oikeansuuntaisena.

Virtuaalivaluutan ongelmalliseksiin koettu erityispiirre on mahdollisuus anonymiteettiin, joka luo mahdollisuuden käsitellä viranomaisvalvonnan ulottumattomissa sellaistaakin varallisuutta, jonka alkuperä tai lopullinen käyttötarkoitus on laitton. Ilman mahdollisuutta tunnistaa virtuaalivaluutan käyttäjää ei ole myöskään osoitettavissa tahoa, johon lainsäädäntö kohdistetaan. Terrorismin rahoittamisen ja rahanpesun torjunnan viranomaiset ovatkin ilmaisseet huolensa virtuaalivaroista rikollisen toiminnan mahdollistajina. Talousvaliokunta pitää huolta relevanttina viitaten kuitenkin saamaansa asiantuntijaselvitykseen, jonka mukaan vastikään voimaan tullut EU-

Valiokunnan lausunto TaVL 25/2020 vp

lähtöinen virtuaalivaluuttapalveluja koskeva sääntely on osoittautunut onnistuneeksi ja kehitystä hyvään suuntaan vieväksi.

Jatkovalmistelu. Talousvaliokunta huomauttaa, että vaikka nykyisellään virtuaalivaroja käytetään todennäköisesti suhteellisesti eniten eri tavoin laillisuuden kannalta kyseenalaisten transaktioiden toteuttamiseksi, voi tämä johtua osaltaan siitä, ettei virtuaalivaroille ole vielä olemassa sellaista säädöskehystä, johon lainsäädännön velvoitteita noudattamaan pyrkivät tahot voisivat tukeutua. Talousvaliokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan selkeän säädösviitekehksen avulla tulee luoda mahdollisuuksia myös uusien ja pienten toimijoiden toimintaedellytyksille markkinoiden monipuolistamiseksi. Esimerkiksi lohkoketjuteknologiaan tai muuhun tietoturvan kannalta kehittyneeseen teknologiaan nojautuva virtuaalivarallisuuden liikkeeseenlasku voisi olla sääntelyn mahdollistaessa moderni tapa yrityksille toteuttaa esimerkiksi rahoituskieroksia.

Sääntelyn yleistavoitteena tulee pitää uuden normiston johdonmukaisuutta olemassa olevan sääntelykehikon kanssa. Erityisesti on tunnistettava rajapinnat yhtiöoikeuden, verotuksen, rikostorjunnan ja vakavaraisuussääntelyn kanssa. Lainsäädännön johdonmukaisuuden vuoksi on tärkeää, että samanlaista riskiä ja toimintaa tulee koskea vastaavasti samat säännökset.

Ehdotetun sääntelyn haasteeksi nousee valiokunnan saaman selvityksen mukaan teknologianeutraalisuusvaatimuksen täyttäminen. Jatkovalmistelussa on varmistettava, että lainsäädännössä säilyy tasapaino teknologianeutraliteetin, datan hyödyntämisen, korkean tietoturvan tason ja rahoituspalvelujen käyttäjien oikeuksien välillä.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Valiokunnan lausunto TaVL 25/2020 vp

Helsingissä 19.11.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juhana Vartiainen kok
varapuheenjohtaja Hanna Kosonen kesk
jäsen Atte Harjanne vihr
jäsen Mari Holopainen vihr
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Matias Mäkynen sd
jäsen Minna Reijonen ps
jäsen Janne Sankelo kok
jäsen Joakim Strand r
jäsen Hussein al-Taei sd
jäsen Veikko Vallin ps
jäsen Tuula Väättäinen sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Aki Lindén sd
varajäsen Raimo Piirainen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller