Eduskunnan talousvaliokunta
TaV@eduskunta

Viite: U 81/2021 vp

**VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ EDUSKUNNALLE KOMISSION EHDOTUKSISTA YHTENÄISEKSI EUROOPPALAISEKSI YHTEYSPISTEEKSI (ESAP-EHDOTUS)**

Eduskunnan talousvaliokunta on 21.1.2022 pyytänyt Nasdaq Helsinki Oy:n (jäljempänä ”Pörssi”) lausuntoa otsikossa mainitusta valtioneuvoston kirjelmästä. Pörssi kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja esittää lausuntonaan kunnioittavasti seuraavan.

**Yleistä Valtioneuvoston kirjelmästä**

Pörssi kannattaa EU:n pääomamarkkinaunioinin syventämistä yhtenäisiä eurooppalaisia pääomamarkkinoita kohti. ESAP-ehdotuksen mukaisen uuden kanavan (jäljempänä ESAP tai ESAP-yhteyspiste) avulla voidaan osaltaan hyödyntää arvopaperimarkkinoilla ja yleisesti finanssisektorilla olevaa tietoa nykyistä laajemmin ja myös kattavammin teknisin keinoin. Pörssi pitää U-kirjelmän jaksossa 10 (Valtioneuvoston kanta) esitettyjä kantoja perusteltuina ja kannatettavina.

Pörssi kiinnittää erityistä huomiota ehdotuksesta aiheutuviin kustannus- ja järjestelmämuutosvaikutuksiin, ehdotuksen yksityiskohtien huolelliseen ja perusteelliseen määrittelyyn sen jatkovalmistelussa sekä ESAP:n toteutus-aikatauluun ja sen käyttöönoton vaiheistukseen. Näihin liittyen Pörssi selostaa jäljempänä nykyisen käytössä olevan Suomen tiedotevaraston toimintamallia verrattuna ESAP-yhteyspisteeseen ja myös tiedotevaraston käyttöä. Lopuksi Pörssi selostaa näkemyksensä ESAP-ehdotuksen vaikutuksista Pörssin rooliin tiedotevaraston ylläpitäjänä Suomessa.

**Pörssin toiminta**

Pörssi ylläpitää Suomessa säänneltyä markkinaa (pörssilista) ja monenkeskistä kaupankäyntijärjestelmää (Nasdaq First North). Finanssivalvonta on rekisteröinyt pörssin ylläpitämän Nasdaq First North Growth Market Finland -markkinapaikan pk-yritysten kasvumarkkinaksi Suomessa.

Markkinapaikkojen ylläpitämisen lisäksi Pörssi on toiminut vuodesta 2007 lähtien Suomessa kansallisena tiedotevarastona (Officially Appointed Mechanism, jäljempänä OAM-tiedotevarasto). Tämä seikka todetaan esimerkiksi hallituksen esityksen 32/2012 perusteluista. Saman hallituksen esityksen perusteluista ilmenee, että säännellyllä markkinalla eli Pörssillä ei

ole tiedotevaraston pitämisvelvollisuutta; kansallisen viranomainen voikin osoittaa tiedotevaraston ylläpidon jollekin muulle taholle kuin Pörssille.

Asiassa on syytä todeta lisätietona, että Pörssin OAM-tiedotevaraston nykyistä tietoteknistä järjestelmää käytetään myös Islannin ja Liettuan kansallisien tiedotevarastojen toteutuksessa.

**OAM-tiedotevaraston toiminta ja ESAP-ehdotus**

Pörssin OAM-tiedotevarasto kattaa tällä hetkellä sääntelyn edellyttämällä tavalla pörssilistan liikkeeseenlaskijat, mutta ei Nasdaq First North –markkinapaikalla kaupankäynnin kohteena olevien liikkeeseenlaskijoita. OAM-tiedotevarastoa käyttäviä raportoivia pörssiyhtiöitä on 132. Lisäksi joukkovelkakirjan liikkeeseenlaskijoita on tällä hetkellä 21. Näillä liikkeeseenlaskijoilla on velvollisuus toimittaa julkistamansa tiedot samanaikaisesti myös Finanssivalvonnalle. Finanssivalvonta on katsonut tämän velvollisuuden täyttyvän, kun liikkeeseenlaskijat toimittavat tiedot OAM-tiedotevarastoon. Tämä käytäntö voinee Pörssin käsityksen mukaan jatkua myös ESAP-yhteyspisteen toimiessa.

ESAP-ehdotuksen mukaan yhteisöt olisivat velvollisia toimittamaan informaatiota tiedonkerääjille. Jäsenvaltioiden tulee nimittää nykyinen tiedotevaraston ylläpitäjä ja/tai muita kansallisia rekisterinpitäjiä tiedonkerääjiksi. ESAP-ehdotukseen liittyvien asetus- ja direktiivi ehdotusten mukaisesti niiden perusteella raportoivien yhteisöiden tulee toimittaa tiedot tiedonkerääjälle samanaikaisesti, kun ne julkistavat tiedot yleisön saataville. Vastaava samanaikaisuuden toimintaperiaate on nykyistä OAM-tiedotevarastoa käytettäessä.

ESAP-ehdotus tuo kansallisen tiedotevaraston käyttäjiksi suuren joukon uusia raportoijia finanssisektorilta (ehdotukseen liittyvät asetusten ja direktiivien muutosehdotukset ESAP-raportoinnista). Lisäksi EU-komissiossa valmisteilla oleva direktiivi yritysten vastuullisuusraportoinnista tulisi jatkossa laajenemaan nykyisestä (muiden kuin taloudellisten tietojen julkistamisvaatimuksesta). Tämä raportointivelvollisuus laajenisi edellä mainituilla Pörssin markkinoilla noteerattuihin suuriin listayhtiöihin ja direktiivin määritelmän mukaisiin SME-kokoisiin pörssilistan yhtiöihin. Direktiiviehdotuksen mukaan se koskisi myös muita kuin listaamattomia suuria yrityksiä. Yhteensä tämän yritysten vastuullisuusraportointidirektiivin raportointivelvoitteet kohdistuisivat työ- ja elinkeinoministerin arvion (TEM-lausuntopyyntö 27.4.2021) mukaan Suomessa noin 1000 yritykseen. Näistä yli 80% olisi muita kuin OAM-tiedotevarastoa tällä hetkellä käyttäviä raportoijia. ESAP-ehdotus tulee lisäämään tietoteknisiä resurssivaatimuksia merkittävästi uusien raportoijien ja uuden raportoitavan tiedon lisääntyessä.

Edellä mainittujen nykyisten ja uusien raportoijien lisäksi ESAP olisi ehdotuksesta ilmenevin tavoin kanava myös listaamattomien yritysten vapaaehtoisesti laatimien erilaisten raporttien säilytykseen ja saataville pitoon. Nykyinen OAM-tiedotevarasto kattaa ainoastaan *säännellyn tiedon*

säilytyksen ja saatavilla pidon. Tämä pörssiyhtiöiden taloudellisia raportteja, omistusten liputusta, johdon liiketoimia ja sisäpiiritietoa koskeva säännelty tieto on luokiteltu ja haettavissa EU:n säännösten yksityiskohtien mukaisesti OAM-tiedotevaraston järjestelmän oam.fi -internetsivustolla. OAM-tiedotevaraston järjestelmä ei sisällä toimintoja vapaaehtoisesti toimitettavien tietojen toimittamiseen tai niitä koskevia hakukriteereitä.

Nykyiseen OAM-tiedotevarastoon tietoja toimitettaessa raportoija käyttää ns. tiedotevälityspalvelun tarjoajaa (jäljempänä Tiedotevälittäjä). Tämä Tiedotevälittäjä on osapuolten väliseen sopimukseen perustuen palveluntarjoaja, jota pörssiyhtiö käyttää myös julkistaessaan edellä mainitun säännellyn tiedon. Koska tiedon julkistamismenettelyssä ja OAM-tiedotevarastoon toimittamisessa näillä Tiedotevälittäjillä on keskeinen rooli, kyseisen toimintamallin jatkaminen ESAP-ympäristössä edellyttäisi sopimusten tekemistä kaikkien uusien raportoijien ja Tiedotevälittäjien kesken. Tällä hetkellä toimivat neljä palvelutarjoajaa toimittavat pörssiyhtiöiden puolesta tiedotteet keskitetysti sähköistä, suojattua yhteyttä pitkin OAM-tiedotevarastoon samalla, kun tiedotteet julkistetaan toimittamalla tiedot sähköisesti keskeisille tiedotusvälineille. Manuaalisia tai muita sähköisiä tapoja tietojen syöttämiseen ei tällä hetkellä ole tarjolla nykyisille raportoijille OAM-tiedotevaraston järjestelmässä. Uusien raportoijien, ml. vapaaehtoisesti raportoivat yhteisöt, ei voitane edellyttää toimittavan tiedotteita ja raportteja Tiedotevälittäjien kautta, ja siten OAM-tiedotevarastolle tulisi rakentaa ja testata uusi käyttöliittymä uusia raportoijaryhmiä varten.

ESAP-ehdotuksen mukaan toimitettavan tiedon on oltava laadittuna tiedonhallinnan kannalta käyttökelpoisessa muodossa (data extractable format) tai koneluettavassa muodossa (machine-readable format). Raportoitavaan informaatioon on aina sisällytettävä raportoivaa yhteisöä koskevat metatiedot yhteisön nimestä, yhteisötunnuksesta, yhteisön koosta, raportoitavan tiedon tyypistä ja raportointiperiodista. Kaikkien nykyisten ja uusien raportoivien yhteisöjen raporttien tulee sisältää elektroninen sinetti, joka varmistaa tiedon alkuperän aitouden eli autenttisuuden. Näihin vaatimuksiin verrattuna nykyinen OAM-tiedotevälitysjärjestelmä sisältää konekielisesti luettavissa olevan ns. ESEF-formaatin pörssilistan liikkeeseenlaskijoiden tilinpäätösten säilyttämisessä ja saatavilla pidossa. Muita edellä mainittuja ominaisuuksia ei ole OAM-tiedotevaraston järjestelmässä sellaisenaan. Esimerkiksi sisäpiiritietoa sisältävä tiedote tallennetaan OAM-tiedotevarastoon ja pidetään siellä saatavilla pdf-muodossa. Nykyinen järjestelmä on muutettava ESAP:n kanssa yhteensopivaksi myös erilaisten vaadittujen validointien osalta. Tarvittavan kehitystyön määrä tulee olemaan huomattava.

ESAP-ehdotus edellyttää myös kaikilta nykyisiltä raportoijilta ja Tiedotevälittäjiltä edellä mainittujen tietoteknisten ESAP-yhteensopivien ominaisuuksien hankkimista, testaamista ja käyttöönottoa (lukuun ottamatta jo käytössä olevaa konekielisesti luettavissa olevaa ESEF-formaattia). ESAP-ehdotuksen mukainen ESAP-yhteensopiva tekninen toteutustapa ja toimittaminen OAM-tiedotevarastoon tulee olemaan myös

uusille raportoijille todennäköisesti kokonaan uudenlaista toimintaa ja heiltä tullaan vaatimaan vastaavia hankintaan, testaukseen ja käyttöönottoon liittyviä toimia.

ESAP-ehdotuksen artikla 5.1, b, kohta e) edellyttää käytännössä asiakaspalvelutoiminnon perustamista OAM-tiedotevarastoa kansallisesti ylläpitävälle operaattorille. Asiakaspalvelutoiminnon tulee huomioida sekä nykyisten että uusien raportoijien, mukaan luettuna vapaaehtoiset raportoijat, tarpeet. Nykyisen Pörssin OAM-tiedotevaraston toimintamalli on rakennettu siten, että teknistä asiakaspalvelua tarvitaan ainoastaan neljän Tiedotevälittäjän osalta. Raportoija-asiakaspalvelua varten tulee suunnitella, kouluttaa ja käyttöönottaa uusi toiminto resursseineen.

**OAM-tiedotevaraston nykyinen käyttö sekä ESAP-ehdotuksen toteutustapa ja soveltamisen aikataulutus**

Pörssiyhtiöt ja pörssissä noteeratut joukkovelkakirjan liikkeeseenlaskijat toimittavat edellisessä jaksossa selostetuin tavoin säännellyt tiedot OAM-tiedotevarastoon, jossa ne ovat sijoittajien ja muun yleisön saatavilla maksutta. Samat *säännellyt tiedot* ovat saatavilla myös useasta muusta lähteestä. Ne löytyvät ilmaiseksi listayhtiöiden ja Pörssin internetsivuilta, sekä hakutoiminnoilla eri internetsivuilta sekä osittain Patentti- ja rekisterihallituksen kaupparekisteristä. Lisäksi tiedot ovat saatavilla erilaisten vastikkeellisten sijoituspalveluiden yhteydessä, kuten pankkien ja pankkiiriliikkeiden palveluna niiden internetsivuilla, ja kaupallisten talousinformaatiopalveluiden kautta.

Nykyistä OAM-tiedotevaraston internetsivustoa, oam.fi, käyttävät tietoa koskeviin hakuihin pääasiallisesti Finanssivalvonta ja Pörssi. Muutoin kyseisten OAM-tiedotevaraston internetsivujen käyttö on ollut Pörssin havaintojen mukaan satunnaista ja sivuilla tehtyjen hakujen määrä on alhainen. Lähes kaikki pörssitiedotteisiin liittyvät Pörssin palvelujen kautta tehtävät haut tehdään Pörssin yleisten internetsivujen kautta eikä OAM-tiedotevaraston internetsivustolla. Voidaankin sanoa, että OAM-tiedotevarastoa hyödynnetään käytännössä erittäin vähän. Taloudellisten raporttien osalta tähän vaikuttaa vielä se, että pörssiyhtiö julkistaa tilinpäätöksensä vaaditussa sähköisessä ESAF-formaatissa, jolloin OAM-tiedotevarastoa ei ole tarvetta käyttää tämän konekielisesti luettavissa olevan tiedoston hakemiseen.

Pörssin mielestä ESAP-ehdotuksen jatkovalmistelussa on syytä ottaa huomioon tiedon päällekkäinen tarjonta ja nykyisten kansallisten tiedotevarastojen ja muiden vastaavien rekisterien käyttökokemukset, erityisesti siltä osin, kun on kyse erilaisesta ESAP-yhteyspisteeseen sisällytettävästä tiedosta ja sen käyttöönottoaikataulusta.

Valtioneuvoston kanta –kohdassa todetaan siitä, mitä implementoinnin tulisi ensi vaiheessa kattaa. Pörssin käsityksen mukaan ensi vaiheessa tulisi keskittyä nykyisin vaadittavan taloudellisen ja lisäksi enintään

kestävyysraportointia koskevan informaation saatavuuteen. Käyttöönoton alkuvaiheessa tämä voisi kattaa säännellyn markkinan liikkeeseenlaskijat. Liian laaja sovellusala hankkeen alkuvaiheessa voi osoittautua sisällön ja erityisesti ehdotuksen implementointiaikataulun osalta kunnianhimoiseksi ottaen huomioon ehdotuksessa oleva implementointiaikataulu (raportoijien ja kansallisten tiedotevarastojen tulisi toimia ESAP-yhteensopivasti jo 1.1.2024 ja sen jälkeen julkistettavien tietojen osalta). Vaiheistettu implementointi mahdollistaisi erilaisen hyödyllisen käyttöönotto-, toiminta- (esim. käännöstoiminto) sekä käyttäjäkokemustiedon keräämisen. Tällaisen tiedon kerääminen on Pörssin käsityksen mukaan tarpeellista suunniteltaessa ja annettaessa alemman tason säännöksiä jatkoimplementoinnin yksityiskohdista, toteutustavasta ja –aikataulusta EU-tasolla.

Kuten edellä on todettu, vuonna 2007 käyttöönotettua OAM-tiedotevarastoa ei ole laajemmin käytetty tietohakuihin. Asiaa koskevissa jatkoneuvotteluissa tulisikin harkita keinoja yleisen tietoisuuden lisäämiseksi jäsenmaiden kansallisista tiedotevarastoista, jolloin ESAP-yhteyspiste voisi paremmin saavuttaa sille asetettuja tavoitteita.

**ESAP:n ehdotettu voimaantulo**

Valtioneuvosto katsoo, että voimaantulo- ja soveltamisaikataulu on kunnianhimoinen ottaen huomioon ehdotusten laajuuden ja vaadittavat järjestelmäinvestoinnit. Voimaantuloaikataulun realistisuus tulisi neuvotteluiden kuluessa arvioida kokonaisuutena myös alemman asteisten säädöksien laadintaan käytettävien resurssien ja julkistamisaikataulun osalta. Pörssi on toteutusaikataulusta samaa mieltä Valtioneuvoston kannan kanssa. Ehdotettuun toteutusaikatauluun liittyy myös joitain epäselvyyksiä. Tietojen toimittaminen kansalliseen OAM-tiedotevarastoon näyttäisi edellyttävän täytäntöönpanotoimia siten, että valmius ESAP-yhteensopivien tiedotteiden, tilinpäätösten ja muiden raporttien vastaanottamiseen tulee olla jo 1.1.2024 alkaen vaikka ESMA:n velvollisuus tarjota ESAP-yhteyspistettä tulisi voimaan vasta kyseisen vuoden loppuun mennessä.

Alle kahden vuoden toteutusaikataulu vaikuttaa Pörssin mielestä erittäin epärealistiselta, ja sen tulisikin olla pidempi. Esimerkiksi tilinpäätösten konekielisesti luettavissa olevan ESEF-formaatin implementoinnin lykkääntyminen vuodella kuluvan vuoden alkuun on osoittanut, että uusien sisältö- ja teknisluonteisten vaatimusten käyttöönottoaikataulut voidaan arvioida liian optimistisesti. Pörssin mielestä sääntelyn realistinen voimaan saattamisen aikataulu tulee arvioida kansallisella tasolla ja direktiivin tulee mahdollistaa joustavasti myös tarpeelliset siirtymäajat sen soveltamisessa jäsenmaissa ja yhteisesti koko unionin alueella.

**ESAP-ehdotuksen kustannukset ja Pörssin rooli jatkossa OAM-tiedotevaraston ylläpitäjänä**

ESAP-ehdotus tulee toteutuessaan lisäämään jonkin verran pörssiyhtiöiden hallinnollista taakkaa, ja myös niiden kustannuksia. Kansalliset tiedotevarastot tulevat kohdistamaan EU-komission esittämät ESAP:n kerta- ja vuosimaksut sekä omien järjestelmiensä kehityskustannukset pörssiyhtiöille ja muille järjestelmän käyttäjille, ellei muita rahoitustapoja löydy.

ESAP-ehdotuksessa tiedonkerääjien omien järjestelmien kehitys- ja muutoskustannukset on käsitelty ja otettu huomioon puutteellisesti. Pörssin mielestä on tärkeää, että ehdotuksen taloudelliset vaikutukset erityisesti tiedonkerääjinä toimiville osapuolille selvitetään riittävästi ja otetaan huomioon neuvottelujen aikana. Näillä on vaikutusta ESAP:n todelliseen kokonaiskustannukseen ja käytännössä raportoijien maksamaan hintaan ”eurooppalaisen EDGAR-järjestelmän” perustamisesta ja ylläpitämisestä.

Suomen OAM-tiedotevaraston osalta uusi ESAP-sääntely ja myös laajeneva raportointisääntely aiheuttavat sen ylläpitäjän velvoitteiden merkittävän laajenemisen kuten U-kirjelmässä ja edellä tässä lausunnossa on selostettu. Uusista tehtävistä ja toiminnan sopeuttamisesta niihin aiheutuu OAM-tiedotevaraston ylläpitäjälle uusia rahoitus- ja resurssivaatimuksia normaalien OAM-järjestelmän ylläpidon ja kehittämisen lisäksi.

Pörssi on arvioimassa omaa rooliaan OAM-tiedotevaraston ylläpitäjänä ja ESAP:n mukanaan tuomiin velvoitteisiin nähden. OAM-tiedotevaraston nykyinen tehtävä muuttuu merkittävästi jatkossa, kun uusia raportoijia tulee sen käyttäjiksi. Tiedotevaraston painopiste siirtyy listayhtiöiden tiedotteiden säilyttämisestä selkeästi muiden yritysten ja toimijoiden raportoimien tietojen saatavilla pitoon. Pörssin kannalta tämä muuttuva rooli vie OAM-tiedotevaraston kauemmaksi arvopaperimarkkinoista ja näin myös Pörssin ydintoiminnasta.

Edellä esitetystä johtuen Pörssi on ilmoittanut valtiovarainministeriölle harkitsevansa sitä, toimiiko se jatkossa Suomen kansallisen OAM-tiedotevaraston ylläpitäjänä ESAP-sääntelyn voimaantulon ja sen soveltamisen alettua. Vastaavat ilmoitukset on annettu kansallisille viranomaisille Islannissa ja Liettuassa.

Helsingissä 7. helmikuuta 2022

NASDAQ HELSINKI OY



Henrik Husman
toimitusjohtaja