Patentti- ja rekisterihallitus (PRH), tilintarkastusvalvonta
Muistion laati: Pasi Horsmanheimo, johtava lakimies

Eduskunnan talousvaliokunnan kuuleminen 8.2.2022

U 81/2021 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksista yhtenäiseksi eurooppalaiseksi yhteyspisteeksi (ESAP)

Yleistä

- PRH kannattaa yritystiedon hyödyntämisen ja saatavuuden parantamista. ESAP:n avulla voidaan edistää markkinoiden toimivuutta ja poistaa esteitä eurooppalaisen pääomamarkkinan toimivuuden tieltä.

- PRH pitää tärkeänä valtioneuvoston U-kirjelmässä esitettyä siitä, että yrityksille ja rekisterin pitäjille aiheutuvia päällekkäisiä tai ristiriitaisia lisävelvoitteita tulee välttää hyödyntämällä kustannustehokkaasti jo olemassa olevia raportointikehikkoja- ja kanavia.

- Joidenkin loppukäyttäjien (esimerkiksi sijoittajien) tarvitsemien tietojen saatavuutta voitaisiin kehittää ilman ESAP:iakin yhtenäistämällä yritysten raportointistandardeja ja avoimuusvaatimuksia.

- ESAP hankkeen avulla ei olisi perusteltua tehdä sellaista työtä, joka kuuluu finanssimarkkinoiden yksityisille toimijoille. Esimerkiksi analyytikoiden, salkunhoitajien ja yrityskonsulttien työnä on kerätä hajanaista tietoa ja analysoida sitä. Tiedonhakukoneita kehitetään jatkuvasti ja ne ovat kaikkien käytettävissä.

- ESAP-hankkeen sovittaminen yhteen muiden käynnissä olevien hankkeiden kanssa on tärkeää kustannustehokkuuden ja muiden syiden vuoksi.

- Esimerkiksi yritysten tilinpäätös- ja toimintakertomustietoja sekä tilintarkastuskertomuksia laaditaan ja julkaistaan lähitulevaisuudessa enenemässä määrin digitaalisessa muodossa. On varmistettava, että digitaalinen muoto on teknisesti muunnettavissa ESAP-yhteensopivaksi muodoksi.

ESAP-hanke on päällekkäinen BRIS-hankkeen kanssa

- EU:n BRIS-hanke *(Business Register Interconnection System*) on ESAP-hankkeen kanssa osin päällekkäinen. BRIS:n (eurooppalaisten kaupparekisteriviranomaisten portaalin) kautta kansalaiset, viranomaiset ja muut käyttäjät saavat tietoa muiden EU-maiden kaupparekistereihin tallennetuista tiedoista. BRIS:n rakentaminen on kesken. Tietosisältöä on tarkoitus asteittain laajentaa lähitulevaisuudessa.

- BRIS-hanke on toiminut EU-maiden kansalaisten ja viranomaisen välillä jo useita vuosia osana osa EU:n ”European e-Justice portal” –sivustoa (portaalia) jonka kautta kansalaisilla on pääsy tiedon lähteille useilla elämänalueilla.

- Komission ESAP;ia koskevan asetusehdotuksen mukaan ESAP ja BRIS toimisivat rinnakkain ja olisivat siten päällekkäisiä. ESAP:n toteutustavasta riippuu, kannattaako kahta järjestelmää ylläpitää ja kehittää jatkossa rinnakkain.

- Merkittävänä erona BRIS:iin nähden on, että EU:n komission ehdotuksen mukaan ESAP toimisi alustana, jonka kautta tiedon hakija ei ainoastaan pääsisi tiedon lähteelle, vaan myöskin saisi tiedon ilmaiseksi haltuunsa digitaalisessa muodossa ja haluamallaan EU-kielellä. Näin ollen ESAP toteutuessaan olisi esimerkiksi yrityksen tilinpäätös- ja toimintakertomustietoja haettaessa BRIS:iä kehittyneempi. ESAP-järjestelmän ylläpidon keskittäminen ESMA:lle luo edellytyksiä järjestelmän toimivalle toteutukselle.

Lisäselvitystä vaativia aiheita PRH:n kannalta

- PRH:n kannalta lisäselvityksiä edellyttää, mitä tarkalleen kaupparekisteriin, muihin PRH:n rekistereihin ja tietokantoihin ilmoitettavista tiedoista toimitettaisiin edelleen ESAP:iin ja miten ne teknisesti valikoitaisiin ja muunnettaisiin ESAP-yhteensopiviksi. ESAP-yhteensopivat tiedot on määriteltävä.

- PRH:n rooleja ja vastuista hankkeen tässä vaiheessa on vaikea arvioida, koska finanssisektorilla toimivien yritysten raportointivastuut ja raporttien raportointikanavat ovat muuttumassa ja voivat muuttua suunnitelluista.

- Lähitulevaisuudessa muutoksia yritysten raportoinnissa aiheuttavat erityisesti suurten yritysten kestävyysraportoinnin uudistus EU:n niin sanotun kestävyysraportointidirektiiviehdotuksen (CSRD) johdosta sekä listayhtiöiden siirtyminen pakolliseen konekieliseen ESEF-tilinpäätösraportointiin. Kaikkien näiden raportointikanavia ei ole vielä määritelty Suomen laissa.

- Jatkovalmistelussa tullee pohdittavaksi, jääkö ”tiedonkerääjä” -viranomaisten vastuulle mitään tietojen oikeellisuudesta ja luotettavuudesta. On selvitettävä, tuleeko viranomaisen valvoa rekisteröitävän tiedon sisältöä ja riittävyyttä.

- EU:n asetusehdotuksen mukaan tiedonkerääjä vastaisi siitä, että tiedonkerääjän vastaanotettava ja tallennettava tieto on ESAP-yhteensopivaa, mikä ei liity tiedon oikeellisuuteen tai luotettavuuteen.

- ESAP:iin toimitettavien tietojen varmentamisen tarve (tilintarkastus, muu varmennus tai yleisluonteinen tarkastus) jäänee EU:n asetusehdotuksen mukaan tiedon loppukäyttäjän vastuulle. Tieto on varmennettava sovellettavan kansallisen lain mukaan, mutta tiedonkerääjän mahdollinen valvontavastuu olisi määriteltävä erikseen.

Vapaaehtoinen toimittaminen sisältää riskejä

- Ehdotukseen sisältyvä optio, ”vapaaehtoinen” tietojen toimittaminen ESAP:iin, voi sisältää riskejä. Vapaaehtoisesti tietoja antavilla yhteisöillä ei tule olemaan samanlaisia rutiineja kuin finanssisektorin ammattimaisilla toimijoilla.

- Tietojen luotettavuuden, vertailukelpoisuuden ja oikeellisuuden varmistamiseksi vapaaehtoisesti tietoja antavilta yhteisöiltä tulee vaatia samaa ESAP-yhteensopivuutta kuin muiltakin tietoja toimittavilta, mutta tämä ei takaa tietojen oikeellisuutta, luotettavuutta eikä tietojen yhdenmukaista laatua.

Kustannusarviot vaativat lisäselvityksiä

- EU:n ESAP-asetusehdotukseen sisältyvät viranomaisten toimintaa koskevat, komission asetusehdotuksen johdannossa esittämät kustannusarviot vaikuttavat kovin pieniltä ja saattavat olla epärealistisia. Kustannukset tosin riippuvat toteutustavasta, teknisistä vaatimuksista ja monista yksityiskohdista, joita ei vielä tiedetä.

- Asetusehdotuksen 8-12 mukaan pääsy ESAP:iin tulisi olla syrjimätöntä, suoraa, välitöntä ja ilmaista. Käyttäjän kannalta tietojen maksuttomuus on olennainen asia. Maksuttomuutta voidaan puoltaa sillä, että se edistää tiedon helppoa saatavuutta ja hyödynnettävyyttä.

- Maksuttomuus ESAP:ssa voi edellyttää, että ESAP:n kautta haettava tieto olisi maksutonta myös siinä tiedonkerääjän vastuulla olevassa lähteessä (kuten kansallisessa kaupparekisterissä), josta tieto haetaan. Tämä merkitsisi muutoksia kansallisten tiedonkerääjien (viranomaisten) rahoituspohjassa. Niiden tulee luopua toimintansa rahoituksesta tiedon käyttäjiltä perittävillä maksuilla. PRH tosin luopuu tosin muutenkin digidirektiivin täytäntöönpanoon liittyen kaupparekisteritietojen maksullisuudesta 1.8.2022 lukien.

- Tällä hetkellä monissa EU-maissa kaupparekisteriin tallennetut tiedot eivät ole maksuttomia, vaan kansalliset viranomaiset perivät maksuja rahoittaakseen toimintansa ja ne perivät maksuja omien käytäntöjensä mukaan.

- Suomessa PRH:n menettämät maksutulot olisi kompensoitava toiminnan rahoituksen turvaamiseksi, vaikka kyseiset maksutulot tällä hetkellä eivät muodostakaan merkittävää osaa kokonaisrahoituksesta. Menetetyt tulos ovat osa järjestelmän toteutuksen kustannuksia.

- Merkittävimmät kustannukset tiedonkerääjille aiheutuvat vastaanotettavan, tallennettavan ja ESAP:iin välitettävän tiedon ESAP-yhteensopivuuden teknisestä toteutuksesta.

- ESAP-hankkeen toteutus lisäisi myös pääomamarkkinoilla toimivien ilmoitusvelvollisten kustannuksia. Esimerkiksi PIE-tilintarkastusyhteisön avoimuusraportti on nykyisin julkistettava tilintarkastusyhteisön verkkosivuilla, mutta uudistuksen toteutuessa se olisi tiettyjen teknisten standardien mukaisena (ESAP-yhteensopivassa muodossa) toimitettava tiedon kerääjälle, joka välittäisi sen ESAP:iin. Tässä on useita uusia työvaiheita, jotka synnyttävät kustannuksia.

Tietotekniset yksityiskohdat

- Toteutuksessa vaikeimmat seikat ovat usein teknisiä yksityiskohtia. ESAP:n toteutuessa vaikeita ratkaistavia asioita liittyy ESAP-yhteensopivuuden yksityiskohtaisiin teknisiin standardeihin ja tietoteknisiin vaatimuksiin. Tietotekniset järjestelyt, tiedon määrittelyt, strukturointi ja liikkuvuus ovat tiedon hyödynnettävyyden kannalta keskeisiä asioita. Näihin seikkoihin on kiinnitettävä toteutusvaiheessa merkittävästi huomiota ja resursseja.