III

(Ettevalmistavad aktid)

EUROOPA KESKPANK

EUROOPA KESKPANGA ARVAMUS,

7. juuni 2022,

Euroopa ühtse juurdepääsupunkti (ESAP) loomise ja toimimise kohta

(CON/2022/20)

(2022/C 307/03)

Sissejuhatus ja õiguslik alus

25. novembril 2021 avaldas Euroopa Komisjon seadusandliku paketi ([1]) (edaspidi „ettepanek"), milles tehti ettepanek luua Euroopa ühtne juurdepääsupunkt, mis tagab keskse juurdepääsu finantsteenuste, kapitaliturgude ja kestlikkusega seotud avalikult kättesaadavale teabele, nagu on ette nähtud komisjoni 2020. aasta septembris vastu võetud kapitaliturgude liidu tegevuskavas. Euroopa Keskpanga (EKP) hinnangul kuulub ettepanek tema pädevusalasse ning ta on otsustanud kasutada oma arvamuse esitamise õigust Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 127 lõike 4 teise lause ja artikli 282 lõike 5 alusel.

EKP arvamuse andmise pädevus põhineb aluslepingu artikli 127 lõikel 4 ja artikli 282 lõikel 5, kuna ettepanek sisaldab sätteid, mis mõjutavad EKP ülesandeid seoses statistika kogumisega vastavalt Euroopa Keskpankade Süsteemi ja Euroopa Keskpanga põhikirja (edaspidi „EKPSi põhikiri") artiklile 5 ning Euroopa Keskpankade Süsteemi (EKPS) panusega pädevate asutuste poolt rakendatava finantssüsteemi stabiilsusega seotud poliitika sujuvasse elluviimisse vastavalt aluslepingu artikli 127 lõikele 5 ja EKPSi põhikirja artiklile 3.3.

EKP nõukogu on käesoleva arvamuse vastu võtnud kooskõlas Euroopa Keskpanga kodukorra artikli 17.5 esimese lausega.

1. Üldised märkused

1.1. EKP peab ESAPi loomist oluliseks verstapostiks kapitaliturgude liidu väljakujundamisel ning toetab ettepaneku eesmärki tagada kogu ELi hõlmav keskne juurdepääs avaliku sektori finants- ja mittefinantsteabele liidu üksuste ja väärtpaberite kohta, sealhulgas kestlikkuse kohta. ESAPi kaudu kättesaadavaks tehtav teave aitab investoritel kindlaks määrata neile sobivad äriühingud ja projektid ning parandada rahastamist taotlevate üksuste, sealhulgas väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate ning väiksemate riikide kapitaliturgudel tegutsevate äriühingute nähtavust. Kui ESAP on hästi disainitud ja rakendatud, võimaldab see kogu liidus kapitali tõhusamalt jaotada ning toetab kapitaliturgude edasist arengut ja integratsiooni. Kapitaliturgude sügavamat integratsiooni on vaja mitmel põhjusel. Esiteks pakuvad need turud vahendeid, mis on vajalikud turuosaliste juurdepääsu hõlbustamiseks keskkonnahoidlikule rahastamisele ja digimajandusele ülemineku rahastamisele. Teiseks võib eeldada, et Euroopa kapitaliturgude integratsioon parandab ühtse rahapoliitika ülekandumist euroala kõikidesse osadesse. Kolmandaks

([1]) Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse Euroopa ühtne juurdepääsupunkt, mis tagab keskse juurdepääsu finantsteenuste, kapitaliturgude ja kestlikkusega seotud avalikult kättesaadavale teabele, COM(2021) 723 final (edaspidi „kavandatav ESAP määrus"); ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse teatavaid määrusi seoses Euroopa ühtse juurdepääsupunkti loomise ja toimimisega, COM(2021) 725 final; ja ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega muudetakse teatavaid direktiive seoses Euroopa ühtse juurdepääsupunkti loomise ja toimimisega, COM(2021) 724 final.

muudavad sügavamad ja hästi integreeritud kapitaliturud finantssüsteemi vastupidavamaks. Piiriülene rahastamine ja investeeringud parandavad riskijagamist kogu liidus ning muudavad liikmesriikide majanduse šokkidele vastupidavamaks. Seetõttu rõhutab EKP veelkord ([2]), kui oluline on komisjoni kapitaliturgude liidu 2020. aasta tegevuskava algatused kiiresti vastu võtta ja rakendada.

1.2. ESAP on EKP jaoks oluline ka seetõttu, et selle loomine mitte ainult ei parandaks EKPSi juurdepääsu avaliku sektori finants- ja mittefinantsteabele, tagades tasuta, kohese ja otsese juurdepääsu teabele, mis on vajalik EKPSi ülesannete täitmiseks, vaid aitaks ka ületada mõningaid peamisi takistusi, mis on seotud vajadusega viia läbi liidu erinevatest direktiividest ja määrustest tuleneva teabe ja andmekogumite sügavam statistiline ja majanduslik analüüs. Need takistused hõlmavad järgmist: i) teavet avaldatakse harva kesksel ning seda ei täiendata asjakohaste metaandmetega; ii) puuduvad ühtsed standardid, koostalitlusvõimelised vormingud ja tehnilised funktsioonid teabe avalikustamiseks ja allalaadimiseks struktureeritud masinloetavas vormingus; iii) erinevates liidu direktiivides ja määrustes kasutatakse sama üksuse puhul erinevaid tunnuseid; iv) kasutajaliides puudub või selle võimalused kiire otsingu ja andmetöötluse läbiviimiseks on piiratud. Nimetatud probleemide lahendamine ESAPi loomise ja rakenduslike tehniliste standardite kehtestamise kaudu hõlbustab andmete kogumist ja kättesaadavust statistilisel eesmärgil ning lõppkokkuvõttes nende kasutamist ja jagamist (eelkõige muude liidu institutsioonidega) kooskõlas kohaldatava õigusraamistikuga. Ühtlasi parandab see EKP operatiiv- ja analüütilist tööd ning toetab seeläbi EKP otsuste tegemist.

1.3. EKP tervitab ka kestlikkusteabe integreerimist finants- ja mittefinantsandmetega ([3]). Selline integratsioon ja ühtse kontaktpunkti loomine, mis sisaldab kogu põhiteavet üksuse kohta, sealhulgas üksuse kestlikkusprofiili, oleks kasulik mitte ainult investoritele – edendades seeläbi roheliste kapitaliturgude kasvu ja luues rohelise kapitaliturgude liidu – vaid kõikidele finants- ja kestlikkusaruandlusest huvitatud era- ja avaliku sektori sidusrühmadele. EKP hinnangul toetaks ja hõlbustaks eelkõige kavandatavast äriühingute kestlikkusaruandluse direktiivist tuleneva ([4]) võrreldava kestlikkusteabe parem kättesaadavus teadlikke otsuseid ja nende rakendamist seoses rahapoliitika raamistikuga, krediidiasutuste usaldatavusnõuete täitmise järelevalvega ja pädevate asutuste poolt finantssüsteemi stabiilsusega seotud poliitika sujuva elluviimisega. Eelkõige toetaks kestlikkusteabe koondamine ESAPisse EKP tegevuskava rakendamist kliimamuutusi käsitlevate kaalutluste lisamiseks oma rahapoliitika raamistikku ([5]).

2. **Konkreetsed märkused**

2.1. *Juriidilise isiku tunnus*

2.1.1. EKP toetab asjaolu, et ESAPile esitatud teabe põhjendamatu muutmise vältimiseks nähakse ettepanekus ette nõue, mille kohaselt peaks üksuste esitatav teave sisaldama kvalifitseeritud e-templit, mis võib sisaldada juriidilise isiku tunnust (LEI) kõnealuse sertifikaadi kohustusliku atribuudina, mis tuleks kasutajatele kättesaadavaks teha ([6]).

([2]) Vt Euroopa Keskpanga arvamus CON/2021/27, 7. september 2021, ettepaneku kohta võtta vastu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 2013/34/EL, direktiivi 2004/109/EÜ, direktiivi 2006/43/EÜ ja määrust (EL) nr 537/2014 seoses äriühingu kestlikkusaruandlusega (ELT C 446, 3.11.2021, lk 2), punkt 1.4. Kõik EKP arvamused on avaldatud EUR-Lexis. Vt EKP asepresidendi Luis de Guindose ning EKP juhatuse liikmete Fabio Panetta ja Isabel Schnabeli blogipostitust „Europe needs a fully-fledged capital markets union – now more than ever“, avaldatud EKP veebilehel www.ecb.europa.eu. Vt ka EKP presidendi Christine Lagarde'i kõne „Towards a green capital markets union for Europe“, avaldatud EKP veebilehel www.ecb.europa.eu.

([3]) Vt arvamuse CON/2021/27 punkt 1.4.

([4]) Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 2013/34/EL, direktiivi 2004/109/EÜ, direktiivi 2006/43/EÜ ja määrust (EL) nr 537/2014 seoses äriühingute kestlikkusaruandlusega, COM(2021) 189 final.

([5]) Vt EKP 8. juuli 2021. aasta pressiteade „EKP esitleb tegevuskava kliimamuutusi käsitlevate kaalutluste kaasamiseks oma rahapoliitika strateegiasse“, avaldatud EKP veebilehel www.ecb.europa.eu.

([6]) Vt kavandatava ESAP määruse põhjendus 15.

2.1.2. EKP toetaks juriidilise isiku tunnuse kehtestamist kohustusliku atribuudina kogu liidus, mis oleks ülimuslik liidu erinevates direktiivides ja määrustes sätestatud mis tahes muude üldiste üksuse tunnuste suhtes, kuna see mitte ainult hõlbustaks nende üksuste tuvastamist, vaid parandaks ka ESAPile esitatud teabe täpsust, otsitavust, kogumist, kasutamist ja koostalitlusvõimet.

2.1.3. Juriidilise isiku tunnuse puudumisel soovitab EKP näha alusdirektiivides ja määrustes ([7]) nimetatud kogumisasutustele ette alternatiivsed vahendid, millega tõhusalt tagada asjaomaste üksuste kordumatu identifitseerimine. Eelkõige võiks see sisaldada viidet üldiselt kasutatavatele ja seega liikmesriikides laialdaselt kättesaadavatele riiklikele ja sektoripõhistele identifikaatoritele, mida EKP avaldab ja haldab ([8]). Samal ajal võiks selline viide julgustada kogumisasutusi kasutama identifikaatoreid, mis on kättesaadavad muude ettevõtlusregistreid käsitlevate liidu algatuste kaudu ([9]).

2.1.4. Lisaks on kehtiva juriidilise isiku tunnuse nõuded määratletud Rahvusvahelise Standardiorganisatsiooni (ISO) standardis 17442 ([10]). Nimetatud standardite kohaselt koosneb kehtiv juriidilise isiku tunnus 20 tähemärgist, mis hõlmavad kindlaksmääratud atribuutide kogumit ja mille kaks viimast numbrit koosnevad kontrollnumbritest, mis on arvutatud konkreetse skeemi alusel. Seega ei ole juriidilise isiku tunnus liidu tasandil ühtlustatud tunnus, mis tagaks ühtse meetodi, mille abil määrata kindlaks kogu teave, mida asjaomane üksus võib avaldada või esitada.

2.1.5. Ettepanek ei käsitle probleeme, mis tulenevad juriidilise isiku tunnuse puudumisest kõikide liidu üksuste kohustusliku tunnusena, vaid delegeerib õiguse töötada välja rakenduslike tehniliste standardite eelnõud, milles täpsustatakse asjaomasele kogumisasutusele teabe esitanud üksuste juriidilise isiku tunnused. EKP tunnistab, et selline delegeerimine on paindlik lahendus. Samas leiab EKP, et juriidilise isiku tunnuse täiendava määratlemiseni on ESAPi kasutatavus piiratud, mistõttu oleks otstarbekas selgitada, et teavet esitavad üksused peaksid kasutama kindlaksmääratud juriidilise isiku tunnust ([11]) või juriidilise isiku tunnuse puudumisel muid vahendeid, et tagada kordumatu identifitseerimine.

([7]) Vt kavandatava ESAP määruse lisa.

([8]) Vt EKP avaldatud taustainfo seoses AnaCrediti pangalaenuandmete kogumise süsteemiga: avaldatud EKP veebilehel www.ecb.europa.eu.

([9]) Vt ettevõtlusregistrite omavahelise ühendamise süsteem (BRIS), mis põhineb Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivil (EL) 2017/1132, 14. juuni 2017, äriühinguõiguse teatavate aspektide kohta (ELT L 169, 30.6.2017, lk 46) ja komisjoni rakendusmäärusel (EL) 2021/1042, 18. juuni 2021, millega kehtestatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2017/1132 kohaldamise normid seoses registrite omavahelise ühendamise süsteemi tehnilise kirjelduse ja protseduuridega ning millega tunnistatakse kehtetuks komisjoni rakendusmäärus (EL) 2020/2244 (ELT L 225, 25.6.2021, lk 7), või statistiliste ettevõtlusregistrite Euroopa raamistik, mis põhineb Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusel (EL) 2019/2152, 27. november 2019, mis käsitleb Euroopa ettevõtlusstatistikat ja millega tunnistatakse kehtetuks kümme ettevõtlusstatistika valdkonna õigusakti (ELT L 327, 17.12.2019, lk 1), ja komisjoni rakendusmäärusel (EL) 2020/1197, 30. juuli 2020, milles sätestatakse tehnilised spetsifikatsioonid ja kord vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusele (EL) 2019/2152, mis käsitleb Euroopa ettevõtlusstatistikat ning millega tunnistatakse kehtetuks 10 ettevõtlusstatistika valdkonna õigusakti (ELT L 271, 18.8.2020, lk 1).

([10]) Vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 909/2014, 23. juuli 2014, mis käsitleb väärtpaberiarvelduse parandamist Euroopa Liidus ja väärtpaberite keskdepositooriume ning millega muudetakse direktiive 98/26/EÜ ja 2014/65/EL ning määrust (EL) nr 236/2012 (ELT L 257, 28.8.2014, lk 1); komisjoni rakendusmääruse (EL) 2017/394, 11. november 2016, milles sätestatakse rakenduslikud tehnilised standardid seoses standardmallide, -vormide ja -menetlustega, mida kasutatakse väärtpaberite keskdepositooriumidele tegevusloa andmisel ja nende tegevuse läbivaatamisel ja hindamisel, päritoluliikmesriigi ja vastuvõtva liikmesriigi asutuste koostöö puhul, panganduskõrvalteenuste osutamiseks tegevusloa andmisega seotud asutustega konsulteerimisel ja väärtpaberite keskdepositooriumidega seotud juurdepääsu taotlemisel, ning seoses selliste andmete vorminguga, mida väärtpaberite keskdepositooriumid peavad säilitama vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusele (EL) nr 909/2014 (ELT L 65, 10.3.2017, lk 145) artikli 11 lõige 7; ja kavandatava ESAP määruse lisa punkt 1.10. Vt ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2017/1131, 14. juuni 2017, rahaturufondide kohta (ELT L 169, 30.6.2017, lk 8); komisjoni rakendusmääruse (EL) 2018/708, 17. aprill 2018, milles sätestatakse rakenduslikud tehnilised standardid seoses vormiga, mida rahaturufondi valitsejad peavad kasutama pädevale asutusele Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2017/1131 artikli 37 kohase aruande esitamiseks (ELT L 119, 15.5.2018, lk 5), lisa; ja kavandatava ESAP määruse lisa punkt 1.16.

([11]) Vt Euroopa Keskpanga arvamuse CON/2014/49, 24. juuni 2014, seoses ettepanekuga, mis käsitleb Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust väärtpaberite kaudu finantseerimise tehingutest teatamise ja nende läbipaistvuse kohta (ELT C 336, 26.9.2014, lk 5), punkti 2.4 kuues lõik; Euroopa Keskpanga arvamuse CON/2016/15, 17. märts 2016, seoses ettepanekuga, mis käsitleb Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust väärtpaberite üldsusele pakkumisel või kauplemisele lubamisel avaldatava prospekti kohta (ELT C 195, 2.6.2016, lk 1), punkt 2.2; Euroopa Keskpanga arvamuse CON/2016/44, 12. september 2016, seoses ettepanekuga, mis käsitleb Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust, millega muudetakse määrust (EL) nr 345/2013 Euroopa riskikapitalifondide kohta ja määrust (EL) nr 346/2013 Euroopa sotsiaalettevõtlusfondide kohta (ELT C 394, 26.10.2016, lk 2), punkt 2.1; ja arvamuse CON/2021/27 punkt 2.5.3.

2.2. *Andmete kvaliteet*

2.2.1. Ettepanekus kavandatud andmekvaliteedi raamistik ([12]) piirdub üksuste poolt esitatud teabe kogumisasutuste ja Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve (ESMA) poolse automaatse valideerimisega, et kontrollida i) nõutava vormingu järgimist; ii) nõutavate metaandmete kättesaadavust ja täielikkust; iii) kvalifitseeritud e-templi esitamist, ja iv) kas teave võib olla ilmselgelt sobimatu, kuritahtlik või selgelt väljaspool osutatud teabe ulatust. Kui automaatne valideerimine välja arvata, ei kontrolli kogumisasutused ega ESMA ESAPis esitatud teabe täpsust, mistõttu on võimalik, et ESAPisse esitatud andmed on ebatäpsed ja ebausaldusväärsed.

2.2.2. Samuti ei selgu ettepanekust, kas andmete kvaliteediraamistikke, mida võidakse ettepanekus osutatud õigusaktide alusel kohaldada erinevatele avalikustatavatele andmetele, saaks kohaldada ka kõnealuste andmete esitamisele kogumisasutustele, et teha need ESAPis kättesaadavaks.

2.2.3. Ebatäpsuste riski vähendamise süsteemi puudumine võib kahjustada ESAPi kaudu kättesaadava teabe usaldusväärsust, õõnestades üldsuse usaldust platvormi vastu ja takistades seeläbi ESAPi eesmärki edendada liidu finantsteenuste ja kapitaliturgude integratsiooni, pakkudes kogu liitu hõlmavat juurdepääsu võrreldavale ja usaldusväärsele teabele.

2.2.4. EKP mõistab ettepaneku dünaamilist iseloomu ning asjaolu, et seda kavatsetakse aja jooksul edasi arendada, püüdes leida hea tasakaalu teostatavuse ja kasutatavuse vahel. Andmete kvaliteediraamistiku edasiarendamise võimaluse lisamine tagaks ESAPile piisava usaldusväärsuse taseme, et saavutada eesmärk luua kogu liitu hõlmav võrreldava ja täpse teabe allikas. Sarnaselt ESAPi funktsioonide järkjärgulise kasutuselevõtmise strateegiale võiks ettepanekuga ette näha andmekvaliteedi raamistiku ja selge andmehalduse välja arendamise, ajakohasuse, andmekaitse ja tervikluse kaalutluste arvesse võtmise, ning ajatatud jõustumise. Selline lähenemisviis võimaldaks koguda ESAPi raames piisavalt teavet ja kogemusi eeskirjadel põhinevate kvaliteedikontrollide kavandamiseks ja rakendamiseks. Sellega võiks arvestada juba rakenduslike tehniliste standardite eelnõu väljatöötamisel.

2.3. *Vastavusraamistik*

2.3.1. EKP toetab nõuet, mille kohaselt üksused peavad tagama kogumisasutustele esitatava teabe täpsuse ([13]). Samas ei kehtestata ettepanekuga mingeid õiguslikke tagajärgi juhuks, kui üksused täpset teavet ei edasta. Seega, kuigi sättes on asjakohaselt märgitud, et kogumisasutused ja ESMA kui ESAPit käitav asutus ei vastuta ESAPisse integreeritud teabe täpsuse eest, ei ole ESAPi kasutajaid sõnaselgelt kaitstud võimaliku kahju eest, mis võib tuleneda ESAPist saadud ebaõige või mittetäieliku teabe kasutamisest.

2.3.2. Lisaks ei täpsusta ettepanek, kas vastavusraamistikke, mida võidakse ettepanekus osutatud õigusaktide alusel kohaldada erinevatele avalikustatavatele andmetele ([14]), tuleks kohaldada ka avalikustatud andmete esitamisele kogumisasutustele, et teha need ESAPis kättesaadavaks.

2.3.3. Ühtne ja selge raamistik, millega kehtestatakse kogumisasutustele teavet esitavate üksuste kohustused, tagaks täpse teabe esitamise kohustuse täitmise. See parandaks ESAPis kättesaadavate andmete kvaliteeti ning nende kasutatavust ja usaldusväärsust. See suurendaks ESAPi kasutajate usaldust teabe vastu ning võimaldaks saavutada eesmärgi luua ühtne, kogu liitu hõlmav võrreldava ja täpse teabe allikas.

([12]) Vt kavandatava ESAP määruse artikli 5 lõike 1 punkt b, artikli 5 lõige 2 ja artikli 10 lõige 1.
([13]) Vt kavandatava ESAP määruse artikli 5 lõige 4.
([14]) Vt kavandatava ESAP määruse lisa.

2.4. *Andmete ulatus*

2.4.1. EKP toetab asjaolu, et ESAP keskendub teabele, mida üksused on juba kohustatud avalikustama, ning et ettepanekuga ei kehtestata täiendavaid avalikustamis- või aruandlusnõudeid. Olemasolevale teabele juurdepääsu parandamisega soodustab ESAP andmete laialdasemat kasutamist ja aitab maksimeerida ettevõtete aruandlusest saadavat kasu. Võttes arvesse ESAPi kaudu kättesaadavate andmete piiratumat ulatust, võrreldes ettepanekus osutatud õigusaktides sätestatud täieliku avalikustamise nõuetega ([15]), soovitab EKP kohaldada automaatse süsteemi ESAPi raames nõutavate andmete jagamiseks. Aruandluse seisukohast võiks seda teha eelnevalt kindlaks määratud kaardistamiseeskirjade alusel, mis on sarnased komisjoni ettepanekuga väikeste ja mittekeerukate krediidiasutuste ja investeerimisühingute avalikustamisvahendite kohta ([16]), kuid mida kohaldatakse kõikide üksuste suhtes.

2.4.2. Kuigi ESAP alustaks teabe kogumist teatava aja jooksul pärast selle loomist, ei nähta ettepanekus ette enne loomist avaldatud varasemate andmete kogumist. Võimalik oleks luua aegread finants- ja kestlikkusandmete kogumite jaoks, mis on juba mitu aastat enne ESAPi loomist kogutud ja avaldatud. EKP kutsub üles lisama varasemad andmed kättesaadavatesse andmekogumitesse, kui see on teostatav, kuna see oleks kasulik investoritele ja ametiasutustele, kes on huvitatud finants- ja kestlikkusandmete suundumuste ja arengute analüüsimisest.

Frankfurt Maini ääres, 7. juuni 2022

EKP president
Christine LAGARDE

([15]) Vt kavandatava ESAP määruse lisa.

([16]) Ettepanek võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EL) nr 575/2013 seoses krediidiriski, krediidiväärtuse korrigeerimise riski, operatsiooniriski, tururiski ja minimaalse väljundmäära nõuetega, COM(2021) 664 final, kavandatava artikli 1 punkt 182.