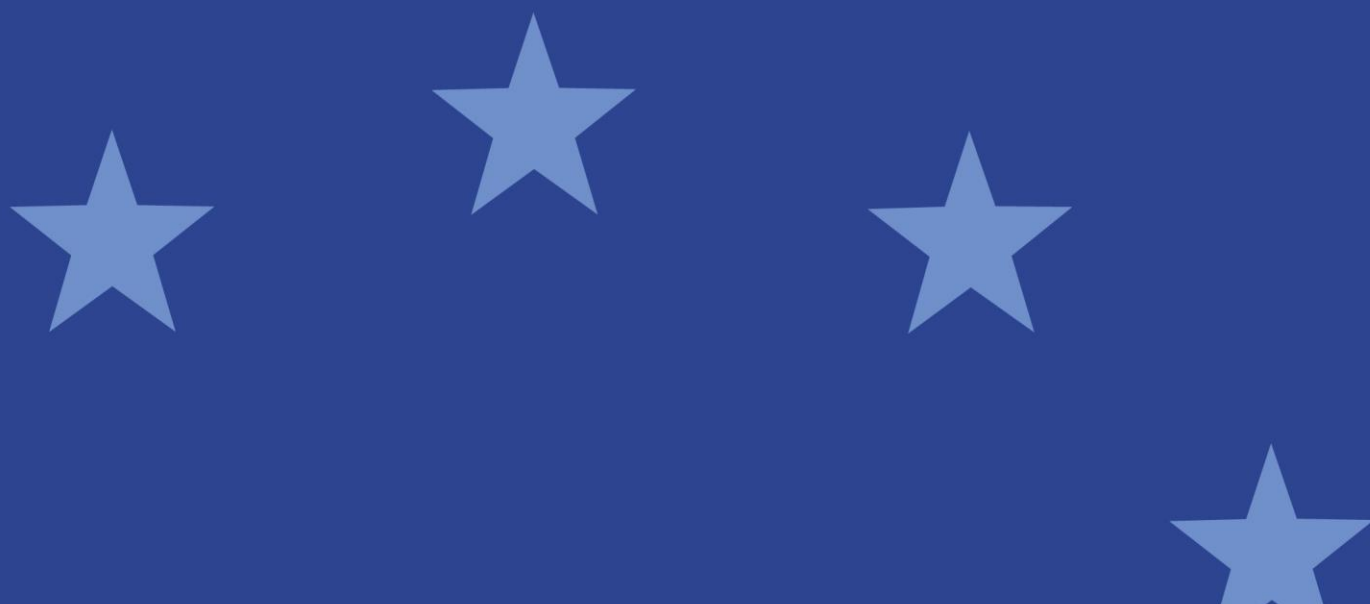


ESMA Vuosikertomus 2015



Puheenjohtajan esipuhe

Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen (ESMA) on ehtinyt juhlia viisivuotispäiväänsä tämän vuosikertomuksen ilmestyessä. Kun luodaan katsaus kuluneisiin viiteen vuoteen ja erityisesti vuoteen 2015, voidaan todeta, että ESMA on edistynyt huomattavasti tehtävässään eli sijoittajansuojan vahvistamisessa ja vakaiden ja moitteettomasti toimivien finanssimarkkinoiden edistämässä erilaisin toimin, kuten arvioimalla sijoittajiin, markkinoihin ja finanssivakauteen kohdistuvia riskejä, laatimalla yhteisen sääntökirjan, edistämällä valvontakäytäntöjen lähentymistä ja valvomalla luottoluokituslaitoksia ja kauppatietorekistereitä. ESMA on saanut nyt laajalti tunnustusta EU:n markkinoiden sääntelyviranomaisena, ja se kehittää ja vahvistaa asemaansa edelleen kaikessa toiminnassaan.

ESMA:n ensimmäisinä toimintavuosina keskityttiin toteuttamaan sääntelyn ja valvonnan muutoksia, jotta voitaisiin varmistaa rahoitusjärjestelmän parempi sietokyky. Tärkeimmät alueet, joilla ESMA on erityisesti edistynyt, ovat nyt jo vakiintunut luottoluokituslaitosten valvonta, kauaskantoinen yhteisen sääntökirjan laadintatyö ja jäsenvaltioiden valvontakäytäntöjen lähentäminen. Kun tarkastellaan uusia ja ajantasaistettuja säädöksiä, jotka ovat jo voimassa tai jotka pannaan pian täytäntöön, voidaan nähdä, että Euroopan yhteisistä arvopaperimarkkinoista on tulossa yhtenäisemmät, avoimemmat, yhdenmetymmät ja sijoittajien kannalta turvallisemmat. Sijoittajien tekemät sijoitukset edesauttavat puolestaan talouskasvua.

ESMA:n laatima arvopaperimarkkinoita koskeva yhteinen sääntökirja kattaa monia eri aloja, muun muassa varainhoidon, sijoituspalveluyritykset, johdannaiset, kauppapaikat, luottoluokituslaitokset ja PRIIP-tuotteiden avoimuuteen liittyvän valmistelutyön. Johdannaisista raportointi ja se, että ESMA valvoo kauppatietorekistereitä, ovat lisänneet EU:n johdannaismarkkinoiden avoimuutta, mikä hyödyttää sijoittajia kaikkialla unionissa. ESMA on myös vahvistanut merkittävästi valmiuksiaan havaita sijoittajansuojan ja finanssivakauteen kohdistuvia riskejä. Luottoluokituslaitosten valvonta on kehittynyt edelleen, ja ESMA:n valvomalle laitokselle on nyt ensimmäistä kertaa määrätty sakko. Kaikesta tästä toiminnasta muodostuu ESMA:n olemassaolon tarkoitus.

ESMA tekee kaikessa toiminnassaan tiivistä yhteistyötä Euroopan parlamentin, Euroopan komission ja Eurooppa-neuvoston kanssa, jotta sijoittajansuojan vahvistamista sekä finanssimarkkinoiden vakauden ja moitteettoman toiminnan varmistamista koskevat tavoitteet saavutettaisiin. Erityisesti yhteisen sääntökirjan laatimisen yhteydessä olemme käyneet säännöllistä vuoropuhelua parlamentin ja neuvoston kanssa, jotta ESMA:n normiluonnosten ja lainsäädäntävallan käyttäjien hyväksymien säädösten yhdenmukaisuus voitaisiin varmistaa. ESMA tekee tiivistä yhteistyötä myös rinnallaan toimivien viranomaisten, EPV:n ja EIOPA:n, kanssa yhteiskomiteassa. Kun ESMA toimi yhteiskomitean puheenjohtajana, yhteiskomitea keskittyi erityisesti kuluttajansuojan ja monialaiseen riskinarviointiin.

MiFID II on kaikkein merkittävin yksittäinen säädös, jonka ESMA on ottanut vastuulleen. Se merkitsee myös kymmeneen vuoteen merkittävintä Euroopan arvopaperikaupassa tapahtuvaa muutosta. Se muuttaa Euroopan jälkimarkkinoiden toimintaa tekemällä niistä sijoittamisen kannalta tehokkaammat, turvallisemmat ja avoimemmat. MiFID II lisää myös sijoittajansuojaa esimerkiksi parantamalla rahoitustuotteiden kehittämisen hallintoa ja tekemällä niiden myynnistä avoimempaa ja loppukäyttäjille soveltuvampaa. MiFID II:n vaikutusten laajuutta ei pidä aliarvioida. ESMA on laatinut MiFID II:sta vuonna 2015 ohjeita, joiden ansiosta valtaosa muista sijoitustuotteista kuin osakkeista saadaan kunnollisen sääntelyjärjestelmän piiriin ja merkittävä osa pörssin ulkopuolisesta kaupankäynnistä siirtyy säännellyille kauppapaikoille. Markkinoiden väärinkäyttöä koskevaan asetukseen liittyvillä ESMA:n normeilla vahvistetaan lisäksi voimassa olevaa markkinoiden väärinkäytön sääntelykehystä laajentamalla sitä koskemaan uusia markkinoita, kauppapaikkoja ja menettelyjä. ESMA:n

arvopaperikeskusasetusta koskevilla ohjeilla varmistetaan arvopaperikeskusten turvallisuus, tehokkuus ja toimivuus. MiFID II -paketti sijoittuu finanssimarkkinoiden kriisinjälkeisten uudistusten keskiöön yhdessä kaupankäynnin jälkeistä käsittelyä (EMIR-asetus), markkinoiden väärinkäyttöä (markkinoiden väärinkäyttöä koskeva asetus) ja arvopaperikeskuksia (arvopaperikeskusasetus) koskevien ohjeiden kanssa. Uudistusten alullepanijoina ovat olleet Pittsburghissa kokoontuneet G20-maat, ja ESMA on tehnyt töitä uudistusten eteen yli kaksi vuotta.

Erilaiset sidosryhmät ovat osallistuneet kaikkeen tähän yhteiseen sääntökirjaan liittyvään toimintaan. Ne ovat antaneet palautetta konsultoinnin, kuulemisten sekä ESMA:n arvopaperimarkkina-alan osallisyryhmään ja neuvoa-antaviin työryhmiin osallistumisen kautta. Haluankin kiittää kaikkia sidosryhmiä niiden osallistumisesta ESMA:n työhön.

On ollut poikkeuksellisen antoisaa toimia ESMA:n puheenjohtajana sen ensimmäisten toimintavuosien aikana. Minulla on kunnia nauttia ESMA:n hallintoneuvoston ja Euroopan parlamentin luottamusta ja johtaa ESMA sen seuraavaan kehitysvaiheeseen. Jatkossa ESMA:n toiminnan painopiste siirtyy lainsäädännöstä täytäntöönpanoon. Vuonna 2015 tarkistettiin strategiaa ja selkiytettiin ESMA:n tulevaa toimintaa ja toiminnan painopisteitä. Vuosia 2016–2020 koskevien strategisten suuntaviivojen mukaisesti ESMA osoittaa enemmän varoja valvontakäytäntöjen lähentämiseen ja vähentää yhteiseen sääntökirjaan liittyvää toimintaa. Kansallisten sääntelyviranomaisten valvontakäytäntöjen ja toimintamallien lähentämisessä on paljon parantamisen varaa. Valvontakäytäntöjen lähentyminen ei tarkoita pyrkimistä kohti yhtä ja samaa kaikkien käyttämää mallia. Sen sijaan ESMA pyrkii edistämään EU:n lainsäädännön yhtenäistä ja tehokasta soveltamista jäsenvaltioissa sen varmistamiseksi, että markkinaosapuoliin sovelletaan samoja sääntöjä niiden sijainnista riippumatta. Vuonna 2015 tästä toimintastrategian muutoksesta nähtiin ensimmäiset esimerkit, kun ESMA osallistui keskusvastapuolten valvontakollegioiden toimintaan sekä markkinoiden väärinkäyttöä koskevan asetuksen mukaisten valvontakäytäntöjen vertaisarviointiin.

Valvontakäytäntöjen lähentymiseen liittyvä ESMA:n työ on merkittävä palanen pääomamarkkinaunionin rakentamisessa, sillä yhtenäistä lähestymistapaa tarvitaan sen varmistamiseksi, että yhteisestä sääntökirjasta tulee myös käytäntöä sisämarkkinoina. ESMA:n prioriteettien osalta tähän kuuluvat MiFID II:n täytäntöönpano, keskusvastapuolten johdonmukainen valvonta ja ESMA:n tuki pääomamarkkinaunioniin liittyvissä yksittäisissä kysymyksissä, kuten varainhoidon alan ”passia” koskevilla järjestelyillä.

Vuonna 2015 ESMA on jatkanut tärkeässä roolissa sääntelyyn ja valvontaan liittyvässä kansainvälisessä yhteistyössä. Tähän on kuulunut yhteistyön ehdoista sopiminen, millä varmistetaan, että erilaiset alueelliset säännökset ovat käytännössä yhteensopivia ja hyödyttävät sijoittajia ja markkinaosapuolia laajemmin. Tämän ansiosta keskusvastapuolten kaltaisten kolmansien maiden laitosten tunnustamisessa on edistytty ja EU:n ulkopuolisille vaihtoehtoisille sijoitusrahastoille on voitu laatia ”passia” koskevia järjestelyjä. Myös johdannaisia ja luottoluokituslaitoksia koskevia yhteistyöpöytäkirjoja on allekirjoitettu. Ohjeiden laadinnan tasolla ESMA on edelleen osallistunut aktiivisesti kansainvälisen arvopaperimarkkinavalvojien yhteisön (IOSCO) hallintoneuvoston sekä useiden IOSCO:n alakohtaisten komiteoiden ja sen Euroopan alueellisen komitean työhön.

Haluan vielä kiittää EU:n jäsenvaltioiden viranomaisissa työskenteleviä kollegojani, jotka ovat hallintoneuvoston jäsenenä edesauttaneet tavoitteissamme edistymistä. Kiitän myös johtokuntaan kuuluvia kollegoitani, jotka ovat antaneet apua ja neuvoja ESMA:n sujuvan toiminnan varmistamiseksi.

Mikään ei kuitenkaan olisi onnistunut ilman henkilökuntaa, jonka sitoutuneisuuteen ja uutteruuteen perustuvat kaikki ESMA:n vuoden 2015 aikaansaannokset.

Steven Maijoor

Puheenjohtaja

Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen

Toimitusjohtajan esipuhe

Taaksepäin tarkasteltuna vuotta 2015 voidaan kuvata ESMA:lle tärkeäksi siirtymävaiheen vuodeksi. Vuonna 2015 saatiin valmiiksi yhteisen sääntökirjan keskeisiä osia ja valmisteltiin perusteellisesti ESMA:n toiminnan painopisteen siirtymistä valvontakäytäntöjen lähentymiseen, jonka suhteen edessä hämöttää monia uusia haasteita. Painopisteen siirtymisen tuli näkyä myös ESMA:n sisäisessä organisaatiossa.

ESMA:n kehityskulun uusi vaihe edellytti strategisten suuntaviivojen tarkistamista. Vuosien 2016–2020 strategiset suuntaviivat hyväksyttiin toukokuussa 2015. Uuden suunnan tueksi aloitettiin sisäiset organisaatiomuutokset, jotka vastaavat ja tukevat ESMA:n laissa säädettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi toteutettavaa toimintaa. Siihen kuuluvat riskien arviointi, yhteinen sääntökirja, valvontakäytäntöjen lähentyminen ja valvonta.

Organisaatiomuutokset toteutettiin marraskuussa 2015. Niistä merkittävimpiä olivat monialaisen riskianalyysi- ja talousosaston perustaminen, valvontatoiminnan keskittäminen yhdelle valvontaosastolle ja uusi hallinto-osasto, joka tukee yleisesti ESMA:n hallintoa, suunnittelua ja tiedotustoimintaa. Valvontakäytäntöjen lähentymisen alalla perustettiin pieni keskitetty työryhmä koordinoimaan koko organisaatiossa meneillään olevaa merkittävää valvontakäytäntöjen lähentymiseen liittyvää työtä. Uudessa organisaatorakenteessa odotetaan olevan enemmän monialaista projektityöskentelyä, jossa hyödynnetään eri alojen asiantuntemusta sen varmistamiseksi, että ESMA selviytyy edessään olevista haasteista.

Osastojen ja henkilöstön erinomainen yhteistyö kaikilla tasoilla on varmistanut sujuvan siirtymisen vanhasta organisaatorakenteesta uuteen. Uuden organisaation juurtuminen edellyttää jatkuvaa työtä ja keskittymistä kaikilta, jotta varmistuisi, että järjestelyt ovat kunnossa ja strategiset suuntaviivat saadaan toteutettua seuraavien viiden vuoden aikana ja vielä senkin jälkeen.

Strategian uudelleen suuntaamisen ja sisäisten organisaatiomuutosten ohella vuosi 2015 oli ESMA:lle kiireistä aikaa: sen oli toteutettava vaativa työohjelma. ESMA:lle asetettujen alati kasvavien vaatimusten täyttäminen vähäisin resurssein voi olla haastavaa. Viime vuonna ESMA osoitti pystyvänsä täyttämään vaatimukset ja vastaamaan tähän haasteeseen. Viisi vuotta täyttänyt ESMA on vakiinnuttanut asemansa tunnustettuna EU:n viranomaisena, jotka jatkaa vaativan uudistusohjelman toteuttamista. Toimitusjohtajalle tämä on tarkoittanut keskittymistä tiukasti päivittäiseen toimintaan, joka on pitänyt sisällään muun muassa talousarvion ja henkilöresurssien hallinnointia sekä ESMA:n työohjelman suunnittelua, seurantaa ja toteuttamista.

ESMA paransi edelleen vuonna 2015 sisäistä toimintaansa hyväksymällä uusia soveltamissääntöjä, toimintalinjoja ja menettelyjä henkilöstöhallinnon, varainhoidon ja hankintojen alalla sekä myös toimitilojen hallinnan ja tietotekniikan alalla. Näitä tuettiin testaamalla tietyissä prosesseissa käytettäviä uusia sähköisen työnkulun ohjelmia, jotka tulevat laajemmin käyttöön vuonna 2016. Muutosten avulla voidaan yksinkertaistaa hallinnollisia prosesseja ja lisätä organisaation tehokkuutta. Toimintoperusteista kustannuslaskentaa kehitettiin pidemmälle vuonna 2015, jotta ESMA voisi lisätä kustannuspaikkojensa läpinäkyvyyttä ja seurantaa. Tämä on erityisen tärkeää, kun maksuja peritään suoraan alan toimijoilta (koskee tällä hetkellä ESMA:n harjoittamaa luottoluokituslaitosten ja kauppatietorekisterien valvontaa). Tietotekniikan puolella saatiin valmiiksi viisi uutta järjestelmää, jotka tukevat sääntelytoimintaa tarjoamalla tietoa valvontayhteisölle ja laajemmin suurelle yleisölle.

Yhteisen sääntökirjan toteutuksen ja valvontakäytäntöjen lähentymisen edistyminen merkitsee myös sitä, että ESMA toimii jatkossakin kansallisten toimivaltaisten viranomaisten yhteyskeskuksena. Vuonna 2015 aloitettiin tässä yhteydessä EU:n laajuisten tietojärjestelmien kehittäminen ja käyttöönotto tietojen keruuta ja julkaisemista varten EU:n markkinoiden sujuvan toiminnan varmistamiseksi. Kaikkiaan 27 maan kansalliset toimivaltaiset viranomaiset ovat sopineet tiettyjen MiFID II -pakettiin

liittyvien tietojärjestelmien toteutuksen ja käytön delegoinnista ESMA:lle. Myös EMIR-asetuksen mukaista johdannaiskauppaan liittyvää raportointia varten kehitetään keskitettyä tietoteknistä ratkaisua. Näin ESMA:sta on tulossa Euroopan pääomamarkkinoiden järjestelmäinfrastruktuurin ja itse asiassa koko markkinoiden sydän. Tietoteknisiä valmiuksia on parannettava entisestään onnistuneiden tietoteknisten hankkeiden pohjalta. Tällaiset tiedonkeruuta, tietojen julkaisemista ja tietojen lainmukaista käyttöä koskevat yhteiset järjestelmät ja toimintamallit ovat aidosti yhdentyneiden markkinoiden ja yhteisen valvontaratkaisujen perusta.

Yksi vuoden 2015 lopussa aikaansaaduista teknisistä ja viestintään liittyvistä parannuksista oli uudistetun verkkosivuston avaaminen. Verkkosivuston suunnittelussa ja laatimisessa on ollut mukana myös ulkopuolisia sidosryhmiä sen varmistamiseksi, että uusi rakenne vastaa niiden tarpeita käyttäjinä käytettävyytensä ja sisältönsä puolesta. Lopputuloksena saatiin aikaan mielestäni – toivottavasti myös käyttäjien mielestä – sidosryhmien kannalta helppokäyttöisempi ja informatiivisempi sivusto.

Jotta ESMA pystyisi jatkamaan täysipainoisesti tehtävänsä hoitamista ja vastaamaan moniin haasteisiinsa, se tarvitsee vankkaa ja vakaata organisaatiota, jonka takana on pätevä henkilöstö. Siksi haluan kiittää kaikkia työtovereitani ahkerasta työstä vuonna 2015. Voimme olla ylpeitä aikaansaannostamme, joista on kiittäminen jokaisen organisaatioon kuuluvan työntekijän henkilökohtaista sitoutumista ESMA:n tavoitteisiin ja omistautumista niiden saavuttamiselle.

Olen myös erittäin kiitollinen johtokunnassa ja hallintoneuvostossa istuville kollegoilleni, jotka ovat jälleen tukeneet ESMA:n työtä vuonna 2015. Tulevien vuosien tavoitteet ovat kunnianhimoiset. Odotankin pääseväni jatkamaan erinomaista yhteistyötä valvonta- ja sääntelyviranomaisten kesken ja sitoutunutta toimintaa muiden sidosryhmien kanssa.

Verena Ross

Toimitusjohtaja

Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen

Sisällysluettelo

Puheenjohtajan esipuhe	2
Toimitusjohtajan esipuhe.....	5
1. ESMA:n tehtävä ja tavoitteet	8
Tehtävä ja tavoitteet vuonna 2015	8
2. ESMA:n aikaansaannokset verrattuna vuodeksi 2015 asetettuihin tavoitteisiin ..	10
2.1. Lähentyminen.....	10
2.2. Riskien seuranta ja analysointi.....	11
2.3. Yhteinen sääntökirja.....	12
3. ESMA:n organisaatio.....	13

1. ESMA:n tehtävä ja tavoitteet

Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen (ESMA) on riippumaton EU:n viranomainen, joka on perustettu ESMA:n perustamisasetuksella¹. Sen tehtävänä on vahvistaa sijoittajansuojaa ja edistää finanssimarkkinoiden vakaata ja moitteetonta toimintaa. Riippumattomana viranomaisena ESMA pyrkii näihin tavoitteisiin arvioimalla sijoittajiin, markkinoihin ja finanssivakauteen kohdistuvia riskejä, viimeistelemällä EU:n finanssimarkkinoiden yhteisen sääntökirjan, edistämällä valvontakäytäntöjen lähentymistä ja valvomalla suoraan yksittäisiä rahoituslaitoksia.

ESMA on osa Euroopan finanssivalvonnan järjestelmää, joka on EU:n toimielinten perustama hajautettu monikerroksinen mikro- ja makrotason vakautta valvovien viranomaisten järjestelmä. Järjestelmän tehtävänä on varmistaa yhtenäinen ja johdonmukainen finanssivalvonta EU:ssa. Siihen kuuluvat Euroopan järjestelmäriskikomitea (EJRK) sekä kolme Euroopan valvontaviranomaista, joista ESMA toimii Pariisissa, Euroopan pankkiviranomainen (EPV) Lontoossa ja Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen (EIOPA) Frankfurtissa. Mukana ovat myös jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset. ESMA, EPV ja EIOPA muodostavat lisäksi yhteiskomitean, jossa pyritään varmistamaan poikkialainen yhtenäisyys ja löytämään yhteinen näkemys finanssiryhmittymien valvonnasta ja muista monialaisista kysymyksistä.

ESMA on vastuussa Euroopan parlamentille ja Eurooppa-neuvostolle ja tekee tiivistä yhteistyötä Euroopan komission kanssa.

Tehtävä ja tavoitteet vuonna 2015

ESMA:n tehtävänä on perustamisasetuksen² mukaisesti vahvistaa sijoittajansuojaa ja edistää vakaita ja moitteettomasti toimivia markkinoita Euroopan unionissa.

Arvopaperimarkkinoiden vakaa ja tehokas sääntely on tärkeää EU:n finanssimarkkinoiden ja talouden moitteettomuuden, tehokkuuden ja kasvun kannalta, ja tehokas sääntely ja valvonta ovat ratkaisevan tärkeitä markkinaosapuolten välisen luottamuksen turvaamiseksi ja säilyttämiseksi. Tämän edistämiseksi ESMA pyrkii parantamaan sekä sääntely- että valvontakäytäntöjen yhdenmukaistamista.

Sääntöjen yhdenmukaisen täytäntöönpanon turvaamiseksi kaikkialla Euroopan unionissa ESMA asettaa arvopaperimarkkinoita koskevaan lainsäädäntöön liittyvät normit ja tarjoaa teknistä neuvontaa komissiolle. Sillä on myös tärkeä tehtävä valvoa suoraan yleiseurooppalaisia finanssialan toimijoita, tällä hetkellä luottoluokituslaitoksia ja kauppapietorekistereitä. ESMA osallistuu myös keskusvastapuolten valvontaan valvontakollegioiden kautta.

Vuosikertomus on tärkeä väline ESMA:n vastuuvollisuuden kannalta sen aikaansaannoksista asetettuihin tavoitteisiin ja vuotuisen työohjelmaan nähden.

ESMA:n rooli voidaan ymmärtää paremmin sen kolmen tavoitteen perusteella:

- 1. Sijoittajansuoja** – finanssialan kuluttajien tarpeet täytetään paremmin ja heidän oikeuksiaan sijoittajina vahvistetaan samalla kun myös heidän velvollisuutensa otetaan huomioon.
- 2. Moitteettomasti toimivat markkinat** – edistetään finanssimarkkinoiden ja vahvojen markkinainfrastruktuurien moitteettomuutta, avoimuutta, tehokkuutta ja toimivuutta.

¹ [ESMA:n perustamisasetus \(EU\) N:o 1095/2010](#)

² [ESMA:n perustamisasetus \(EU\) N:o 1095/2010](#)

3. Finanssivakaus – vahvistetaan finanssijärjestelmää, jotta se sietäisi häiriötä, ja korjataan finanssialan epätasapainoa edistämällä samalla talouskasvua.

Nämä kolme tavoitetta liittyvät toisiinsa. Esimerkiksi sijoittajansuoja ja moitteettomasti toimivat markkinat lisäävät yleistä markkinoiden vakautta. Samalla finanssivakauden lisääntyminen tukee markkinoiden moitteetonta toimintaa ja sijoittajansuojaa.

ESMA pyrkii hoitamaan tehtävänsä ja saavuttamaan tavoitteensa seuraavilla neljällä alalla toteutettavien toimien avulla:

I. Lähentyminen

Valvontakäytäntöjen lähentymisen edistämisen tarkoituksena on varmistaa tasapuolinen ja laadukas sääntely ja valvonta, jossa ei esiinny suotuisimman sääntelyn hyväksikäyttöä eikä jäsenvaltioiden välistä kilpailua sääntelyn ja valvonnan vähäisyydellä. Sääntöjen yhtenäinen täytäntöönpano ja soveltaminen takaavat finanssijärjestelmän turvallisuuden, suojaavat sijoittajia ja turvaavat markkinoiden moitteettoman toiminnan.

Valvontakäytäntöjen lähentyminen edellyttää parhaiden käytäntöjen jakamista ja tehokkuusetujen hyödyntämistä sekä kansallisten toimivaltaisten viranomaisten että finanssialan toimijoiden kesken. Tämä tapahtuu tiiviissä yhteistyössä kansallisten toimivaltaisten viranomaisten kanssa. ESMA:n asema Euroopan finanssivalvonnan järjestelmässä merkitsee, että se on pätevä tekemään vertaisarviointeja, asettamaan EU:n laajuisia raportointivaatimuksia, toteuttamaan aihepiirikohtaisia tutkimuksia ja yhteisiä työohjelmia, laatimaan lausuntoja, antamaan ohjeita ja vastaamaan usein esitettyihin kysymyksiin sekä muodostamaan tiiviin verkoston parhaiden käytäntöjen jakamiseksi ja valvojien kouluttamiseksi.

ESMA:n osallistuminen keskusvastapuolten valvontakollegioihin edistää tämän alan valvontakäytäntöjen lähentymistä. ESMA tukee aktiivisesti kansainvälistä valvontakäytäntöjen koordinoitua ja lähentymistä esimerkiksi osallistumalla IOSCO:n toimintaan.

II. Riskien seuranta ja analysointi

Sijoittajiin, markkinoihin ja finanssivakauteen kohdistuvien riskien arvioinnin tarkoituksena on havaita uusia suuntauksia, riskejä ja haavoittuvuuksia ja tunnistaa mahdollisuuksien mukaan tilaisuuksia, jotta näihin voitaisiin tarttua ajoissa. ESMA hyödyntää ainutlaatuisia asemaansa pyrkiessään havaitsemaan finanssivakautta, sijoittajansuojaa tai Euroopan finanssimarkkinoiden moitteetonta toimintaa uhkaavat muutokset markkinoilla.

ESMA:n riskinarviointi perustuu muiden Euroopan valvontaviranomaisten ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten tekemiin riskinarviointeihin ja täydentää niitä. Se edesauttaa myös EJRK:ssa toteutettavia systeemisiä toimia, joissa painotetaan yhä enemmän finanssimarkkinoiden vakauteen kohdistuvia riskejä. Riskien arvioinnista saatavat tulokset vaikuttavat ESMA:n sisällä yhteistä sääntökirjaa koskevaan työhön, valvontakäytäntöjen lähentymistä koskevaan toimintaan ja tiettyjen rahoituslaitosten suoraan valvontaan.

Ulkoisesti ESMA edistää avoimuutta ja sijoittajansuojaa antamalla sijoittajille tietoja julkisten rekisterien ja tietokantojen kautta sekä varoittamalla sijoittajia tarvittaessa. Riskianalyysiyksikkö seuraa tarkkaan finanssi-innovaatioihin liittyviä riskejä ja hyötyjä Euroopan finanssimarkkinoilla.

III. Yhteinen sääntökirja

EU:n finanssimarkkinoille tarkoitettun yhteisen sääntökirjan laatimisen tarkoituksena on vahvistaa EU:n sisämarkkinoita luomalla tasavertaiset toimintaedellytykset sijoittajille ja liikkeeseenlaskijoille kaikkialla

EU:ssa. ESMA pyrkii lisäämään EU:n finanssimarkkinoita koskevan yhteisen sääntökirjan laatua laatimalla teknisiä standardeja ja antamalla EU:n toimielimille neuvoja lainsäädäntöhankkeista. Standardien laatiminen on ollut ESMA:n ensisijaisena tehtävänä sen ensimmäisten toimintavuosien aikana. Se onkin antanut lukuisia teknisiä täytäntöönpano-ohjeita, jotka kattavat koko Euroopan arvopaperimarkkinoiden alan.

IV. Valvonta

ESMA valvoo suoraan yksittäisiä rahoituslaitoksia: luottoluokituslaitoksia ja kauppatietorekistereitä. Nämä laitokset ovat olennainen osa EU:n markkinainfrastruktuuria. Luottoluokituslaitosten valvonta auttaa vahvistamaan luottoluokitus toiminnan moitteettomuutta, vastuullisuutta, hyvää hallintoa ja riippumattomuutta. Näin ESMA:n harjoittama valvonta varmistaa luottoluokitusten laadun ja suojaa sijoittajien etuja. Kauppatietorekisterien valvonnalla varmistetaan, että kauppatietorekisterit täyttävät kaikki EMIR-asetuksen vaatimukset. Näin viranomaiset saavat käyttöönsä yksityiskohtaista tietoa johdannaissojimuksista ja pystyvät täyttämään omat tehtävänsä. ESMA:n harjoittama kauppatietorekisterien valvonta onkin tärkeä asia tiedon laadun varmistamisen ja johdannaismarkkinoiden avoimuuden turvaamisen kannalta.

Kaikki neljä ESMA:n toiminnan aluetta liittyvät tiiviisti toisiinsa. Riskinarvioinnista saadut tulokset vaikuttavat yhteisen sääntökirjan laadintaan, valvontakäytäntöjen lähentymiseen ja suoraan valvontaan sekä päinvastoin. Valvontakäytäntöjen lähentymistä voidaan pitää yhteisen sääntökirjan täytäntöönpanon ja soveltamisen konkreettisenä seurauksena. Keskusvastapuolten ja kauppatietorekisterien suorassa valvonnassa hyödynnetään riskinarviointia ja yhteiseen sääntökirjaan liittyviä toimia, mutta se myös antaa oman panoksensa viimeksi mainituille toiminnan aloille.

2. ESMA:n aikaansaannokset verrattuna vuodeksi 2015 asetettuihin tavoitteisiin

2.1. Lähentyminen

ESMA on pyrkinyt muiden valvontaelinten rinnalla vahvistamaan valvontakäytäntöjen lähentymistä vähentämällä eri puolilla EU:ta käytetyistä erilaisista valvontakäytännöistä johtuvaa suotuisimman sääntelyn hyväksikäyttöä. Tämä johtuu siitä, että erilaisilla käytännöillä saatetaan vaarantaa markkinoiden moitteettomuus, tehokkuus ja kunnollinen toiminta ja viime kädessä vaarassa ovat myös finanssivakaus ja sijoittajansuoja.

ESMA pyrkii hoitamaan lähentymiseen liittyvän työnsä antamalla muiden aloitteiden ohella ohjeita ja suosituksia aloilla, joilla sääntöjen soveltamisessa on eroja; tarjoamalla vastauksia usein esitettyihin kysymyksiin lainsäädännön täytäntöönpanon tueksi; helpottamalla kokemusten vaihtoa kansallisten toimivaltaisten viranomaisten välillä ja edistämällä valvontatoiminnan koordinaatiota, tehokkaiden valvonnan toimintamallien kehittämistä, kansallisten toimivaltaisten viranomaisten harjoittaman valvonnan vertaisarviointia ja valvontakäytäntöjen lähentymisen tiellä olevien esteiden tunnistamista.

Finanssimarkkinoiden tehokas valvonta on monimutkainen tehtävä, ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten valvontakäytännöissä ja toimintamalleissa olisi nykyisellään lähentymisen varaa. ESMA tekee yhteistyötä kansallisten toimivaltaisten viranomaisten kanssa käytäntöjen parantamiseksi ja niiden lähentymisen toteuttamiseksi. Samalla se varmistaa vähäisten resurssien mahdollisimman tehokkaan käytön.

Päätavoitteena on saada aikaan korkealaatuiset ja yhtenäiset valvontanormit koko EU:n alueella.

Vuonna 2015 ESMA perusti toimintansa uuden painopisteen mukaisesti valvontakäytäntöjen lähentymistä käsittelevän pysyvän komitean, joka johtaa pysyvästi lähentymisen eteen tehtävää työtä.

ESMA:n aikaansaannoksia valvontakäytäntöjen lähentymisen alalla olivat muun muassa sen antamat ohjeet, joilla pyritään edistämään MiFID II:n ja MiFIR:n sekä markkinoiden väärinkäyttöä koskevan asetuksen yhtenäistä soveltamista. Yhtenäisen sääntelyn lisäämiseksi ESMA koordinoi lyhyeksi myyntiasetukseen perustuvia väliaikaisia kieltoja ja arvioi keskusvastapuolten valvontakollegioiden toiminnan lähentymistä.

Varainhoidon alalla ESMA auttoi yhdenmukaistamaan hedgerahastoja koskevia sääntöjä (vaihtoehtoisten sijoitusrahastojen hoitajia koskeva direktiivi) sekä pörssinoteerattuja rahastoja (ETF-rahastot) koskevia sääntöjä. Se edisti myös avaintietoasiakirjojen käyttöä. Lisäksi ESMA ehdotti vaihtoehtoisten sijoitusrahastojen hoitajia koskevan direktiivin mukaisen ”passin” laajentamista koskemaan myös tiettyjen kolmansien maiden laitoksia.

Valvontakäytäntöjen lähentymisen lisääminen on edellyttänyt myös toimintaohjelman eteenpäin viemistä valmistelemalla arvopaperikeskusasetuksen voimaantuloa, edistämällä avoimuusdirektiivin yhdenmukaistettua soveltamista ja osallistumalla kirjanpitoa (IFRS) ja tilintarkastusta koskevien sääntöjen laatimiseen sekä antamalla samalla ohjeita yhteisistä täytäntöönpanon prioriteeteista.

Lopuksi on vielä syytä mainita useat ESMA:n yhdessä EPV:n ja EIOPA:n kanssa toteuttamat yhteiset hankkeet poikkialaisen lähentymisen alalla Euroopan valvontaviranomaisten yhteiskomiteassa. Tarkoituksena oli varmistaa sääntelyssä käytettyjen toimintamallien lähentyminen pankkialan, vakuutusalan ja arvopaperimarkkinoiden alan välillä. Vuonna 2015 tähän kuului toimia esimerkiksi arvopaperistamiseen, rahanpesun torjuntaan, finanssiryhmittymiin ja rahoituspalvelujen automatisoituun sijoitusneuvontaan liittyvissä asioissa.

ESMA perusti valvontakäytäntöjen lähentymistä käsittelevän pysyvän komitean

Vuosia 2016–2020 koskevien ESMA:n strategisten suuntaviivojen mukaisesti toiminnan painopisteen siirtyminen lähentymiseen johti valvontakäytäntöjen lähentymistä käsittelevän pysyvän komitean perustamiseen ja arviointipaneelin lakkauttamiseen. Ensimmäinen kokous pidettiin vuoden 2015 lopussa, ja hallintoneuvosto hyväksyi uuden valvontakäytäntöjen lähentymistä käsittelevän pysyvän komitean tehtävänannon tammikuussa 2016. Uusi pysyvä komitea vastaa ESMA:n sisäisen valvontakäytäntöjen lähentymistä koskevan yleisen kehyksen edistamisestä sekä määrittää aiheita ja tekee vertaisarvioiteja, jotka koskevat monialaisia valvontakäytäntöjen lähentymiseen liittyviä kysymyksiä. Se myös valvoo valvontakäytäntöjen lähentymistä koskevan työohjelman toteutusta.

Entisen arviointipaneelin käyttämää menetelmää³ sovelletaan jatkossakin vertaisarvioinneissa. Valvontakäytäntöjen lähentymistä käsittelevä pysyvä komitea muodostuu korkean tason edustajista, jotka tuntevat hyvin kansallisten toimivaltaisten viranomaisten kansallisen valvontatoiminnan.

Lisätietoja asiasta on saatavana täyspitkässä ESMA:n [vuosikertomuksessa \(englanniksi\)](#).

2.2. Riskien seuranta ja analysointi

Sijoittajiin, markkinoihin ja finanssivakauteen kohdistuvien riskien arviointi on tärkeää uusien suuntauksien, riskien ja haavoittuvuuksien sekä, jos mahdollista, myös tilaisuuksien havaitsemiseksi ajoissa, jotta niiden suhteen voitaisiin toimia. ESMA hyödyntää ainutlaatuista asemaansa havaitakseen finanssivakautta, sijoittajansuojaa tai finanssimarkkinoiden moitteetonta toimintaa uhkaavat muutokset markkinoilla. ESMA:n riskiarviointi perustuu muiden Euroopan valvontaviranomaisten tekemiin riskinarviointeihin ja täydentää niitä. Se edesauttaa myös EJRK:ssa toteutettavia systeemisiä toimia, joissa painotetaan yhä enemmän finanssimarkkinoiden vakauteen kohdistuvia riskejä. Riskinarvioinnista saatavat tulokset vaikuttavat ESMA:n sisällä yhteistä sääntökirjaa koskevaan työhön, valvontakäytäntöjen lähentymistä koskevaan toimintaan ja yksittäisten rahoituslaitosten suoraan valvontaan. Ulkoisesti ESMA edistää avoimuutta ja sijoittajansuojaa antamalla sijoittajille tietoja julkisten rekisterien ja tietokantojen kautta sekä varoittamalla sijoittajia tarvittaessa.

³ ([ESMA/2013/1709](#))

Riskianalyyksikkö seuraa tarkkaan finanssi-innovaatioihin liittyviä riskejä ja hyötyjä EU:n finanssimarkkinoilla.

Vuonna 2015 ESMA seurasi suuntauksia, riskejä ja haavoittuvuuksia EU:n arvopaperimarkkinoilla ja osallistui myös Euroopan valvontaviranomaisten ja EJRK:n tekemiin riskienarviointeihin. ESMA antoi sijoittajille varoituksia erityisen suurista markkinariskeistä vuoden 2015 puolivälissä ja jatkoi perusteellisia tutkimushankkeitaan esimerkiksi sijoitusrahastoihin, varjopankkitoimintaan ja joukkolainamarkkinoiden likviditeettiin liittyvissä asioissa, jotka kaikki voivat vaikuttaa järjestelmäriskiin.

ESMA valmisteli vuonna 2015 myös ensimmäistä yleiseurooppalaista keskusvastapuolten stressitestiään laatimalla menetelmiä, määrittelemällä menettelyn ja keräämällä tietoa.

Lisäksi ESMA toteutti Euroopan luottoluokitusten tietofoorumin, josta tulee olemaan paljon apua luottoluokitustoiminnan seuraamisessa ja vertailussa. Tätä täydennettiin raportilla luottoluokitusten kartoituksen toteutettavuudesta.

ESMA valvoi myös finanssialan toimintaan, innovaatioihin ja vähittäissijoittajiin liittyviä suuntauksia pysyäkseen finanssi-innovaatioiden tahdissa, jotta se pystyisi arvioimaan uusiin suuntauksiin ja tuotteisiin liittyviä riskejä ja hyötyjä. Tähän liittyviä aiheita olivat virtuaalivaluutat ja strukturoitu rahoitus. Samassa yhteydessä ESMA valmistautui vuonna 2015 MiFID II:n mukaiseen tuotteisiin puuttumista koskevaan toimivaltaansa, joka ulottuu varoitusten antamisesta mahdollisiin tuotekieltoihin.

Lisätietoja asiasta on saatavana täyspitkässä ESMA:n [vuosikertomuksessa \(englanniksi\)](#).

2.3. Yhteinen sääntökirja

Finanssikriisissä on paljastunut, millaisia kielteisiä vaikutuksia lainsäädännön epäyhtenäisellä soveltamisella voi olla finanssimarkkinoihin, sen kuluttajiin ja talouksiin yleensä. Sen vuoksi katsottiin välttämättömäksi ottaa käyttöön tehokkaita välineitä, joiden avulla EU:n lainsäädäntöä voidaan soveltaa yhdenmukaisemmin. Arvopaperilainsäädännön ja sen soveltamisen johdonmukaisuuden lisäämiseksi ESMA voi antaa teknisiä sääntelystandardeja ja teknisiä täytäntöönpanostandardeja, joilla pyritään varmistamaan tasavertaiset toimintaedellytykset ja riittävä sijoittajansuoja ja joilla tarkennetaan ja selkiytetään EU:n ensimmäisen tason lainsäädäntöä.

Teknisten sääntelystandardien tarkoituksena on parantaa kansallisen valvonnan laatua ja johdonmukaisuutta, vahvistaa rajat ylittävien ryhmien valvontaa sekä luoda EU:lle yhteinen sääntökirja, jota sovelletaan kaikkiin rahoitusmarkkinoiden toimijoihin sisämarkkinoilla. ESMA vastaa teknisten standardien laatimisesta säädöksiä varten, jotka koskevat Euroopan arvopaperimarkkinoita (MiFID), niiden infrastruktuuria (EMIR-asetus) ja moitteetonta toimintaa (lyhyeksimynti, markkinoiden väärinkäyttöä koskeva asetus) sekä keskeisiä rahoitusmarkkinoiden toimijoita, kuten luottoluokituslaitoksia ja sijoitusrahastoja (yhteissijoitusyritykset, vaihtoehtoisten sijoitusrahastojen hoitajia koskeva direktiivi).

Vuonna 2015 arvopaperimarkkinoiden yhteisen sääntökirjan valmistuminen edellytti, että ESMA laati MiFID II:n täytäntöönpanokehyksen teknisten standardien avulla. Standardit koskivat esimerkiksi osakkeisiin ja muihin sijoituskohteisiin kuin osakkeisiin liittyvää uutta avoimuussäännöstöä sekä kauppapaikkoihin, yrityksiin, finanssialan kuluttajien suojaan ja välittäjiin liittyviä vaatimuksia.

Kaupankäynnin jälkeistä käsittelyä koskevan yhteisen sääntökirjan laatiminen merkitsi sekä EMIR-asetukseen että arvopaperikeskusasetukseen liittyvää työtä. ESMA painotti toiminnassaan vuonna 2015 EMIR-asetuksen moitteetonta täytäntöönpanoa ottamalla käyttöön kaupankäyntiä koskevien raporttien hyväksymissääntöjä ja tulkitsemalla koron- ja luottoriskinvaihtosopimusten sekä NDF-sopimusten (non-deliverable forward) määrittelyvelvollisuuksia. Lisäksi ESMA antoi palautetta siitä, miten EMIR-lainsäädäntöä voitaisiin parantaa. Tärkeänä virstanpylväänä kannattaa mainita myös

arvopaperikeskusasetuksen täytäntöönpanoon liittyvä ESMA:n valmistelutyö, johon kuului teknisen standardin antaminen arvopaperikeskuksia koskevista vaatimuksista ja sisäisistä toimituksista.

ESMA selkiytti riskipääomaan ja yhteiskunnalliseen yrittäjyyteen erikoistuneisiin rahastoihin liittyvää kehystä ja kehotti komissiota muuttamaan yhteissijoitusyrityksiä koskevaa direktiiviä.

Luottoluokituslaitosten kohdalla yhteiseen sääntökirjaan liittyvässä työssä tarkasteltiin, millä aloilla kaivataan parannuksia luottoluokitusalan kilpailukyvyyn ja valinnanmahdollisuuksien lisäämiseksi.

Markkinoiden moitteettomuuden osalta ESMA hyväksyi markkinoiden väärinkäyttöä koskevaa asetusta koskevia täytäntöönpanotoimenpiteitä moitteettomuuden ja sijoittajansuojan parantamiseksi. Lisäksi ESMA laati täytäntöönpanotoimenpiteitä tulevaa vertailuarvoja koskevaa asetusta varten ja tarkisti periaatteita, joita sovelletaan osakkaiden äänestyskäyttäytymistä tutkiviin ja analysoiviin toimijoihin.

MiFID II

MiFID:n tarkistaminen on todennäköisesti viime vuosikymmenen kauaskantoisin Euroopan arvopaperimarkkinalainsäädännön uudistus. Se on myös yksi EU:n keskeisistä vastauksista finanssikriisiin.

MiFID II:lla ja MiFIR:llä tehtiin muutoksia, jotka vaikuttavat laajasti EU:n finanssimarkkinoihin. Näihin kuuluvat useampia omaisuuserien luokkia koskevat avoimuusvaatimukset, velvollisuus käydä johdannaiskauppaa pörssissä, algoritmikauppaa ja HFT-kauppaa koskevat vaatimukset ja hyödykejohdannaisten uudet valvontavälineet. Se vahvistaa myös vähittäissijoittajien suojaa asettamalla rajoituksia palkkioiden käytölle, ehtoja riippumattoman sijoitusneuvonnan antamiselle, tiukempia tuotteiden suunnitteluun ja jakeluun liittyviä organisaatiovaatimuksia sekä antamalla valtuudet tuotteisiin puuttumiseen ja tekemällä kustannuksista ja maksuista läpinäkyviä.

Uuden MiFID II -kehysten tarkoituksena on tehdä EU:n markkinoista turvallisempia, avoimempia ja tehokkaampia ja tarjota kaikille markkinaosapuolille tasavertaiset toimintaedellytykset kaikkialla EU:ssa. Lainsäädäntävallan käyttäjät pääsivät MiFID II -paketista poliittiseen yhteisymmärrykseen vuoden 2014 alussa. Paketti tuli voimaan viime heinäkuussa, ja sitä sovelletaan tammikuusta 2018 lähtien.

Lisätietoja asiasta on saatavana täyspitkässä ESMA:n [vuosikertomuksessa \(englanniksi\)](#).

3. ESMA:n organisaatio

Vuonna 2015 ESMA:n keskeisiä aikaansaannoksia organisaationa olivat sisäisten prosessien parantaminen edelleen ja uutta strategiaa vastaavat organisaatiomuutokset.

Näiden yleisten aikaansaannosten ohella keskitetyt tietotekniset hankkeet olivat edelleen tärkeä toiminnan alue, ja niiden onnistunut toteutus jatkui. Hankkeet liittyivät esimerkiksi keskusvastapuolten valvontaan (kolmas luottoluokituslaitosasetus), lyhyeksimyntiasetukseen, EMIR-asetukseen, MiFIR-asetukseen ja markkinoiden väärinkäyttöä koskevaan asetukseen. Delegoitujen tietoteknisten hankkeiden ohjelma oli selvästi tärkein niistä ohjelmista, joissa kansalliset toimivaltaiset viranomaiset ovat delegoineet ESMA:lle tiettyjä tehtäviä EMIR-asetuksen ja MiFIR-asetuksen nojalla. Muut tietotekniset hankkeet liittyivät ESMA:n sisäisten tukitoimintojen parantamiseen.

Lisäksi ESMA paransi edelleen henkilöstöhallintoaan sekä tehosti johtamista ja sisäistä valvontaa.

Päivittäisen toiminnan johtaminen

Toimitusjohtaja ja osastopäälliköt vastaavat ESMA:n päivittäisen toiminnan johtamisesta. ESMA:ssa on kuusi osastoa. Osastopäälliköt vastaavat oman alansa toiminnasta. ESMA on ottanut joillakin tehtäväalueilla käyttöön ryhmäjohtajia, jotka auttavat osastopäälliköitä ja koordinoivat osastojen sisäistä työtä. ESMA:n päätöksentekoa eli johtokunnasta ja hallintoneuvostosta kerrotaan tarkemmin täyspitkän vuosikertomuksen luvussa 1 (s. 9).

ESMA:n johto kokoontuu viikoittain keskustelemaan ESMA:n toiminnasta ja koko ESMA:n kattavista kysymyksistä sekä tarvittaessa sopimaan ratkaisuista. Toiminnan suunnittelu ja seuranta ovat tärkeä osa johdon tehtäviä ja myötävaikuttavat ESMA:n sisäisen valvonnan järjestelmään.

Hallintoneuvosto hyväksyy vuotuisen työohjelman tulevalle vuodelle joka vuosi syyskuussa. Työohjelma perustuu monivuotiseen suunnitteluun, myös monivuotiseen henkilöstösuunnitelmaan. Työohjelmaa seurataan ESMA:n sisällä koko vuoden ajan, ja sen toteutuksen edistymisestä raportoidaan johtokunnalle neljännesvuosittain.

Kattava joukko raportteja keskeisistä hallinnollisista tehtävistä kuten rekrytoinnista ja talousarvion toteutuksesta annetaan kuukausittain toimitusjohtajalle ja neljännesvuosittain johtokunnalle.

Lisätietoja asiasta on saatavana täyspitkässä ESMA:n [vuosikertomuksessa \(englanniksi\)](#).