

Ohjeet

tilinpäätöstietojen valvonnasta



Sisällysluettelo

I. Soveltamisala.....	3
II. Lainsäädäntöviittaukset, lyhenteet ja määritelmät.....	4
III. Tarkoitus	8
IV. Noudattamista ja ilmoittamista koskevat velvoitteet	9
V. Valvontaohjeet	10
Tausta	10
Valvonnan tavoite.....	11
Valvonnan käsite	12
Valvonnan laajuus	12
Eurooppalaiset valvontaviranomaiset	14
Ennakkohyväksyntä	16
Valintamenetelmät.....	16
Valvontamenettelytavat	17
Valvontatoimenpiteet.....	19
Eurooppalainen yhteistoiminta.....	20
Uudet kysymykset ja valvontapäätökset	22
Raportointi.....	24

I. Soveltamisala

Kenelle?

1. Nämä ohjeet koskevat kaikkia Euroopan unionin (EU) jäsenvaltioiden toimivaltaisia viranomaisia, jotka valvovat avoimuusdirektiivin mukaisia tilinpäätöstietoja. Ohjeita sovelletaan toimivaltaisiin viranomaisiin myös niissä Euroopan talousalueen (ETA) valtioissa, jotka eivät ole EU:n jäsenvaltioita, mutta joissa sovelletaan avoimuusdirektiiviä.

Mitä ohjeet koskevat?

2. Näitä ohjeita sovelletaan avoimuusdirektiivin mukaisten tilinpäätöstietojen valvontaan. Tarkoituksena on varmistua, että harmonisoitujen asiakirjojen sisältämät tilinpäätöstiedot, jonka ovat laatineet säännellyillä markkinoilla kaupankäynnin kohteeksi otettavien arvopaperien liikkeeseenlaskijat, ovat avoimuusdirektiivin vaatimusten mukaisia.
3. Tämä käsittää avoimuusdirektiivin vaatimusten mukaiset tilinpäätöstiedot sellaisten arvopapereiden liikkeeseenlaskijoilta, jotka on jo otettu kaupankäynnin kohteeksi säännellyillä markkinoilla kuten avoimuusdirektiivi vaatii. Tilinpäätöstietoihin voidaan lukea myös EU:n ulkopuolisten maiden arvopapereiden liikkeeseenlaskijoiden tilinpäätöstietoja, jotka on laadittu käyttäen tilinpäätösnormistoa, jonka on todettu vastaavan komission asetuksen N:o 1569/2007 mukaisesti IFRS-standardeja.
4. Näitä ohjeita ei käytetä sellaisen valvonnan yhteydessä, joka koskee muita kuin taloudellisia tietoja tilinpäätösdirektiivin 19 a ja 29 a artiklan nojalla.
5. Toimivaltaiset viranomaiset ja muut asianomaiset tahot voivat päättää soveltaa näitä ohjeita tilinpäätöstietojen valvonnassa myös muiden sellaisten vaatimusten osalta, joita liikkeeseenlaskijoiden on kansallisen lainsäädännön perusteella noudatettava.

Milloin voimaan?

6. Nämä ohjeet tulevat voimaan kahden kuukauden kuluttua siitä, kun ne on julkaistu ESMAn internetsivuilla EU:n kaikilla virallisilla kielillä.
7. Elleivät valvontaviranomaiset päättää panna muutoksia täytäntöön aikaisemmin, tarkistettavat ohjeet 5, 6, 6a ja 6b tulevat voimaan 1. tammikuuta 2022.

II. Lainsäädäntöviittaukset, lyhenteet ja määritelmät

Ellei muuta täsmennetä, avoimuusdirektiivissä käytettyjen ja määriteltyjen termien merkitys on sama näissä ohjeissa. Viittausten helpottamiseksi jotkin avoimuusdirektiivissä määritellyt termit toistetaan jäljempänä. Ohjeissa käytetään lisäksi seuraavia määritelmiä, lainsäädäntöviittauksia ja lyhenteitä:

Lainsäädäntöviittaukset

<i>Tilinpäätösdirektiivi</i>	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/34/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013 tietyntyyppisten yritysten vuositilinpäätöksistä, konsernitilinpäätöksistä ja niihin liittyvistä kertomuksista, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/43/EY muuttamisesta ja neuvoston direktiivien 78/660/ETY ja 83/349/ETY kumoamisesta (sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2014/95/EU).
<i>Pankkien ja muiden rahoituslaitosten tilinpäätöksiä koskeva direktiivi</i>	Pankkien ja muiden rahoituslaitosten tilinpäätöksestä ja konsolidoidusta tilinpäätöksestä annettu neuvoston direktiivi 86/635/ETY
<i>ESMA-asetus</i>	Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1095/2010, annettu 24 päivänä marraskuuta 2010, Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen) perustamisesta sekä päätöksen N:o 716/2009/EY muuttamisesta ja komission päätöksen 2009/77/EY kumoamisesta (sellaisena kuin sen on muutettuna asetukselle (EU) 2019/2175).
<i>Kansainvälisten tilinpäätösstandardien soveltamista koskeva asetus</i>	Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1606/2002, annettu 19 päivänä heinäkuuta 2002, kansainvälisten tilinpäätösstandardien soveltamisesta
<i>Vakuutusyritysten tilinpäätöksiä koskeva direktiivi</i>	Vakuutusyritysten tilinpäätöksistä ja konsolidoiduista tilinpäätöksistä annettu neuvoston direktiivi 91/674/ETY

*Rahoitusvälineiden
markkinoita koskeva
direktiivi tai MiFID II*

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/65/EU, annettu 15 päivänä toukokuuta 2014, rahoitusvälineiden markkinoista sekä direktiivin 2002/92/EY ja direktiivin 2011/61/EU muuttamisesta.

Avoimuusdirektiivi

Säännellyillä markkinoilla kaupankäynnin kohteeksi otettavien arvopaperien liikkeeseenlaskijoita koskeviin tietoihin liittyvien avoimuusvaatimusten yhdenmukaistamisesta ja direktiivin 2001/34/EY muuttamisesta 15 päivänä joulukuuta 2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/109/EY (sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2013/50/EU).

Lyhenteet

<i>CESR</i>	Euroopan arvopaperimarkkinavalvojien komitea
<i>ETA</i>	Euroopan talousalue
<i>EECS</i>	Euroopan valvontaviranomaisten koordinoitkokoukset (European Enforcers Coordination Sessions)
<i>ESMA</i>	Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen
<i>EU</i>	Euroopan unioni
<i>GAAP</i>	Yleisesti hyväksytyt tilinpäätösraportoinnin periaatteet
<i>IASB</i>	Kansainvälisiä tilinpäätösstandardeja antava elin (International Accounting Standards Board)
<i>IFRS</i>	Kansainväliset tilinpäätösstandardit (International Financial Reporting Standards)
<i>IFRS IC</i>	Kansainvälisiä tilinpäätösstandardeja tulkitseva komitea (IFRS Interpretations Committee)

Määritelmät

<i>Tilinpäätösdirektiivit</i>	Tilinpäätösdirektiiveillä viitataan yritysten vuositilinpäätöksistä 26 päivänä kesäkuuta 2013 annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2013/34/EU, vakuutusyritysten tilinpäätöksistä ja konsolidoiduista tilinpäätöksistä annettuun neuvoston direktiiviin 91/674/ETY ja pankkien ja muiden rahoituslaitosten tilinpäätöksestä ja konsolidoidusta tilinpäätöksestä annettuun neuvoston direktiiviin 86/635/ETY.
<i>Tiedote oikaisusta</i>	Valvontaviranomaisen tai liikkeeseenlaskijan julkaisema tiedote, sellaisena kuin viranomainen on sitä pyytänyt tai vaatinut, jossa ilmoitetaan jo julkaistuihin tilinpäätöstietoihin sisältyvien yhden tai useamman erän olennaisesta virheestä ja oikaistut tiedot, mikäli niiden esittäminen on käytännössä mahdollista.
<i>Tilinpäätöstietojen valvonta</i>	Tutkitaan, ovatko tilinpäätöstiedot asiaankuuluvan tilinpäätösnormiston mukaisia, ja ryhdytään avoimuusdirektiivin sääntöihin perustuviin asianmukaisiin toimenpiteisiin, jos valvonnassa havaitaan sääntöjen rikkomisia ja ryhdytään muihin valvonnan edellyttämiin toimenpiteisiin
<i>Valvontaviranomainen/ eurooppalainen valvontaviranomainen</i>	Toimivaltaiset viranomaiset tai tahot, jotka toimivat viranomaisten puolesta ETAssa avoimuusdirektiivin mukaisesti.
<i>Tilinpäätös</i>	Tilinpäätökset ja osavuosikatsaukset, jotka on laadittu jäljempänä määritellyn asiaankuuluvan tilinpäätösnormiston mukaisesti.
<i>Harmonisoidut asiakirjat</i>	Asiakirjat, jotka on julkaistava avoimuusdirektiivin mukaisesti
<i>Kotijäsenvaltio</i>	Avoimuusdirektiivin 2 artiklan 1 kohdan i alakohdassa määritelty kotijäsenvaltio
<i>Vastaanottava jäsenvaltio</i>	Avoimuusdirektiivin 2 artiklan 1 kohdan j alakohdassa määritelty vastaanottava jäsenvaltio
<i>Liikkeeseenlaskija</i>	Avoimuusdirektiivin 2 artiklan 1 kohdan d alakohdassa määritelty liikkeeseenlaskija pois lukien luonnolliset henkilöt
<i>Markkinoiden ylläpitäjä</i>	MiFID II:n 4 artiklan 1 kohdan 18 alakohdassa määritelty markkinoiden ylläpitäjä
<i>Säännelty tiedot</i>	Avoimuusdirektiivissä määritellyt säännelty tiedot eli kaikki tiedot, jotka liikkeeseenlaskijan tai muun

henkilön, joka on hakenut ilman liikkeeseenlaskijan suostumusta arvopaperien ottamista kaupankäynnin kohteeksi säännellyillä markkinoilla, on julkistettava avoimuusdirektiivin tai sisäpiirikaupoista ja markkinoiden manipuloinnista (markkinoiden väärinkäyttö) 28 päivänä tammikuuta 2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/6/EY¹ 6 artiklan mukaisesti taikka avoimuusdirektiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaisesti annettujen jäsenvaltion lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten mukaisesti

Säännelty markkinat

Siten kuin säännelty markkina on määritelty MiFID II:n 4 artiklan 21 kohdassa

*Asiaankuuluva
tilinpäätösnormisto*

IFRS-standardit ja tilinpäätösnormistot, joiden katsotaan vastaavan IFRS-standardia asetuksen (EY) 1659/2007² mukaisesti, sekä ETAssa käytetyt kansalliset yleisesti hyväksytyt tilinpäätösraportoinnin periaatteet (kansalliset GAAP:it). Tämä käsittää myös toimintakertomuksia koskevat vaatimukset, jotka perustuvat vuositilinpäätöksiä koskevaan direktiiviin.

Valvonnan tyypit

*Tilinpäätöstietojen
kohdennettu
työpöytälähtöinen
valvontamenetelmä
(desktop focused
examination)*

Arvioidaan, ovatko liikkeeseenlaskijan yhden tai useamman harmonisoidun asiakirjan sisältämät ennalta määritellyt tilinpäätöstietoja koskevat kysymykset/alueet asiaankuuluvan tilinpäätösnormiston mukaiset. Työpöytälähtöiseen kohdennettuun valvontaan ei sisälly minkäänlaista vuorovaikutusta valvontaviranomaisen ja liikkeeseenlaskijan välillä. Suoritettujen toimenpiteiden perusteella valvontaviranomainen päättää, sisältyykö ennalta määriteltuihin tutkittuihin kysymyksiin/alueisiin viitteitä sääntöjen rikkomisesta.

¹ Direktiivi 2003/6/EY on kumottu Euroopan parlamentin ja neuvoston 16 päivänä huhtikuuta 2014 antamalla asetuksella (EU) N:o 596/2014. Siitä lähtien viittaukset direktiiviin on katsottava viittauksiksi asetukseen (EU) N:o 596/2014 sen liitteen II vastaavuustaulukon mukaisesti.

² Menetelmästä kolmansien maiden arvopapereiden liikkeeseenlaskijoiden soveltamien tilinpäätösstandardien vastaavuuden määrittämiseksi Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 2003/71/EY ja 2004/109/EY nojalla 21.12.2007 annettu komission asetus (EY) N:o 1569/2007 sellaisena kuin se on muutettuna 21.12.2011 annetulla komission delegoidulla asetuksella (EU) N:o 310/2012

Tilinpäätöstietojen kokonaisvaltainen työpöytälähtöinen valvontamenetelmä (desktop unlimited examination of financial information)

Liikkeeseenlaskijan yhden tai useamman harmonisoidun asiakirjan tilinpäätöstietojen koko sisältö arvioidaan, jotta voitaisiin yksilöidä kysymykset/alueet, jotka valvontaviranomaisen näkemyksen mukaan vaativat tarkempaa tutkimista, minkä jälkeen arvioidaan, ovatko kyseisiä kysymyksiä/alueita koskevat tilinpäätöstiedot asiaankuuluvan tilinpäätösnormiston mukaiset. Työpöytälähtöiseen kokonaisvaltaiseen valvontaan ei sisälly lainkaan vuorovaikutusta valvontaviranomaisen ja liikkeeseenlaskijan välillä. Suoritettujen toimenpiteiden perusteella valvontaviranomainen tekee päätelmiä siitä, onko tutkittavissa tilinpäätöstiedoissa viitteitä sääntöjen rikkomisesta.

Tilinpäätöstietojen kohdennettu vuorovaikutteinen valvontamenetelmä (Interactive focused examination of financial information)

Arvioidaan, ovatko liikkeeseenlaskijan yhden tai useamman harmonisoidun asiakirjan sisältämät ennalta määritellyt tilinpäätöstietoja koskevat kysymykset/alueet asiaankuuluvan tilinpäätösnormiston mukaiset. Vuorovaikutteisessa kohdennetussa valvontamenetelmässä valvontaviranomaisen ja liikkeeseenlaskijan välillä on vuorovaikutusta. Suoritettujen toimenpiteiden ja liikkeeseenlaskijalta saatujen tietojen perusteella valvontaviranomainen tekee päätelmiä siitä, onko se havainnut sääntöjen rikkomista ennalta määriteltyjen tutkittujen kysymysten/alueiden yhteydessä.

Tilinpäätöstietojen kokonaisvaltainen vuorovaikutteinen valvontamenetelmä (Interactive unlimited examination of financial information)

Liikkeeseenlaskijan yhden tai useamman harmonisoidun asiakirjan tilinpäätöstietojen koko sisältö arvioidaan, jotta voitaisiin yksilöidä kysymykset/alueet, jotka valvontaviranomaisen näkemyksen mukaan vaativat tarkempaa tutkimista, minkä jälkeen arvioidaan, ovatko kyseisiä kysymyksiä/alueita koskevat tilinpäätöstiedot asiaankuuluvan tilinpäätösnormiston mukaiset. Vuorovaikutteisessa kokonaisvaltaisessa valvonnassa valvontaviranomaisen ja liikkeeseenlaskijan välillä on vuorovaikutusta. Suoritettujen toimenpiteiden ja liikkeeseenlaskijalta saatujen tietojen perusteella valvontaviranomainen tekee päätelmiä siitä, onko se havainnut sääntöjen rikkomista tutkittujen kysymysten/alueiden yhteydessä.

III. Tarkoitus

8. ESMA-asetuksen 16 artiklan mukaisesti ESMA voi antaa saman asetuksen 1 artiklan 2 kohdassa mainittuja säädöksiä, myös avoimuusdirektiiviä, koskevia ohjeita, joiden avulla vahvistetaan yhdenmukaiset, tehokkaat ja toimivat valvontakäytännöt ja

varmistutaan säädösten yhteisestä, yhtenäisestä ja yhdenmukaisesta soveltamisesta. ESMA katsoo näiden ohjeiden palvelevan mainittuja tarkoituksia, sillä niiden laadinnassa on otettu huomioon erityisesti avoimuusdirektiivin perustana olevat tavoitteet, jotka koskevat tehokkaan ja yhdenmukaisen valvonnan varmistamista, ja säännökset, joiden mukaisesti toimivaltaisilla viranomaisilla on oltava valtuudet tutkia, että avoimuusdirektiivin mukaisesti julkaistut tilinpäätöstiedot laaditaan asiaankuuluvan tilinpäätösraportointistandardin mukaisesti.

9. Tarkemmin sanoen ohjeiden tarkoituksena on luoda yhdenmukaiset, tehokkaat ja toimivat valvontakäytännöt ja varmistaa Euroopan Unionin oikeuden yhteinen, yhtenäinen ja yhdenmukainen soveltaminen vahvistamalla kansainvälisiä tilinpäätösstandardeja koskevan asetuksen johdanto-osan 16 perustelukappaleen mukaisesti yhtenäistä lähestymistapaa avoimuusdirektiivin mukaisten tilinpäätöstietojen valvontaan. Tavoitteena on näin muodostaa asianmukainen ja tiukka valvontajärjestelmä, jolla vahvistetaan sijoittajien luottamusta rahoitusmarkkinoihin ja estetään sääntelyarbitraasia (eri maiden sääntelyerojen hyväksikäyttöä). Näissä periaatepohjaisissa ohjeissa määritellään tilinpäätöstietojen valvonta ja sen laajuus avoimuusdirektiivin mukaisesti, eritellään valvontaviranomaisilta vaadittavat ominaispiirteet, kuvataan noudatettavat valintatekniikat ja muut valvontamenettelytapoihin liittyvät näkökohdat, kuvataan valvojien käyttämien valvontatoimenpiteiden eri tyypit sekä selitetään, kuinka valvontatoimintaa koordinoidaan ESMAn puitteissa.
10. Vuonna 2019 tarkistettiin tilinpäätöstietojen valvonnasta annettujen ohjeiden määritelmät ja ohjeet 5, 6, 6a ja 6b ottaen huomioon vuonna 2017 toteutetun vertaisarvioinnin³ perusteella annetut suositukset. Näillä muutoksilla pyritään tukemaan tilinpäätöstietojen valvonnan lähentämistä yhdenmukaistamalla edelleen valvontaviranomaisten menettelyjä, joita ne noudattavat tutkiessaan liikkeeseenlaskijoiden avoimuusdirektiivin mukaisesti julkistamia tilinpäätöstietoja.
11. Avoimuusdirektiivin 24 artiklan 4 a kohdan mukaan toimivaltaisilla viranomaisilla on oltava kaikki tehtävien hoitamisen edellyttämät tutkintavaltuudet. Valtuuksia on käytettävä kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

IV. Noudattamista ja ilmoittamista koskevat velvoitteet

Ohjeiden asema

12. Tämä asiakirja sisältää ESMA-asetuksen 16 artiklan nojalla annetut ohjeet, jotka on tarkoitettu toimivaltaisille viranomaisille. ESMA-asetuksen 16 artiklan 3 kohdan mukaisesti toimivaltaisten viranomaisten on kaikin tavoin pyrittävä noudattamaan näitä ohjeita.

³ ESMA 42-111-4138 Peer Review Report – Peer Review on Guidelines on Enforcement of financial information, 18. heinäkuuta 2017, ESMA, Paris

13. Ohjeiden kohteena olevien toimivaltaisten viranomaisten on varmistettava ohjeiden noudattaminen soveltamalla niitä valvontakäytännöissään. ESMA toteaa, että näihin ohjeisiin sisältyvistä valvontavelvollisuuksista vastaavat kunkin jäsenvaltion nimittämät toimivaltaiset viranomaiset tai tehtävään valtuutetut tahot.⁴ Viime kädessä avoimuusdirektiivin säännösten noudattamisesta vastaa kuitenkin nimetty toimivaltainen viranomainen. Riippumatta siitä, mikä taho valvontaa suorittaa, toimivaltaisten viranomaisten velvollisuutena on pyrkiä kaikin tavoin noudattamaan näitä ohjeita.

Raportointivaatimukset

14. Kahden kuukauden kuluessa siitä, kun nämä ohjeet on julkaistu ESMAn internetsivuilla kaikilla EU:n virallisilla kielillä, ohjeiden kohteena olevien toimivaltaisten viranomaisten on ilmoitettava ESMalle, noudattavatko ne tai aikovatko ne noudattaa ohjeita ja ilmoitettava syyt, miksi ne eivät mahdollisesti noudata tai aio noudattaa niitä, sähköpostiosoitteeseen corporate.reporting@esma.europa.eu. Elleivät toimivaltaiset viranomaiset tee ilmoitusta tähän määräaikaan mennessä, katsotaan, etteivät ne noudata ohjeita. Ilmoitusmalli on saatavilla ESMAn internetsivuilta. ESMalle on ilmoitettava myös kaikista ohjeiden noudattamiseen liittyvistä muutoksista.

V. Valvontaohjeet

Tausta

15. Kansainvälisiä tilinpäätösstandardeja koskevan asetuksen johdanto-osan 16 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa: "Asianmukainen ja tiukka täytäntöönpanojärjestelmä on ratkaisevan tärkeä sijoittajien luottamuksen vahvistamiseksi rahoitusmarkkinoihin. Jäsenvaltioiden on Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 10 artiklan nojalla toteutettava aiheelliset toimenpiteet kansainvälisten tilinpäätösstandardien noudattamisen varmistamiseksi. Komissio aikoo pitää yhteyttä jäsenvaltioihin erityisesti Euroopan arvopaperimarkkinavalvojen komitean avulla yhteisen lähestymistavan kehittämiseksi täytäntöönpanoon."
16. ESMAn edeltäjä CESR perusti tätä varten Euroopan valvontaviranomaisten koordinoitinkokoukset (EECS). Näissä kokouksissa kansalliset valvontaviranomaiset voivat keskustella tilinpäätösraportointivaatimusten valvonnasta saamistaan kokemuksista. EECS on pysyvä työryhmä, joka raportoi ESMAn tilinpäätösraportoinnista vastaavalle pysyvälle komitealle CRSC:lle.
17. Kuten vuonna 2013 tarkistetussa EECS:n toimintaohjeessa (terms of reference) todettiin, EECS:n päätehtäviin kuuluu
 - keskustella eurooppalaisten valvontaviranomaisten tai ESMAn esittämistä uusista kysymyksistä (emerging issues)

⁴Avoimuusdirektiivin 24 artikla.

- keskustella eurooppalaisten valvontaviranomaisten tekemistä valvontapäätöksistä ja valvontatoimenpiteistä, jotka on syötetty EECS:n tietokantaan
 - kun tilinpäätösstandardit eivät käsittele joitain tärkeitä kysymyksiä tai kun niistä voidaan tehdä ristiriitaisia tilinpäätöstulkintoja, valmistella ja esiteltävä nämä kysymykset standardeja antaville tai niitä tulkitseville elimille, kuten IASB:lle ja IFRS IC:lle
 - jakaa ja vertailla valvonnan käytännön kokemuksia, jotka liittyvät esimerkiksi valintaan, riskiarviointiin, tarkastusmetodologiaan sekä yhteydenpitoon liikkeeseenlaskijoihin ja tilintarkastajiin
 - valita ja valmistella valvonnan yhteisten painoalueiden viestintä
 - neuvoa valvontakysymyksissä ja valmistella ESMAn lausuntoja, kannanottoja tai ohjeita
 - avustaa ESMAa selvityksissä, joissa tarkastellaan, miten IFRS-standardeja sovelletaan käytännössä
 - antaa ESMAlle neuvoja tiettyjen valvontapäätösten julkaisemisessa
 - järjestää koulutusta valvontaviranomaisille.
18. CESR laati tilinpäätösinformaation valvonnasta standardin nro 1 huhtikuussa 2003 (CESR/03-073) ja standardin nro 2 huhtikuussa 2004 (SR/03-317c). Näillä standardeilla luotiin yhteinen lähestymistapa, sillä niissä asetetuilla periaatteilla määritettiin valvonta, sen laajuus, valvontaviranomaisen ominaispiirteet, valintatekniikat ja muut sovellettavat valvontamenetelmät, valvontatoimenpiteet ja valvonnan koordinointi.
19. Valvontastandardien käytöstä saatujen kokemusten ja EECS:ssä valvontapäätöksistä ja muista valvontakokemuksista käytyjen keskustelujen perusteella perustettiin CRSC:n alaisuudessa toimiva ryhmä, joka selvitti valvontatoimenpiteiden käyttöä. CRSC päätti sen perusteella kesäkuussa 2010 uudistaa CESR:n valvontastandardit niiden kokemusten perusteella, joita standardien käytöstä on saatu vuodesta 2005 alkaen.
20. ESMA suoritti vuonna 2017 vertaisarvioinnin näiden ohjeiden täytäntöönpanosta. Vertaisarvioinnin päätelmien ja havaintojen tuloksena tarkistettiin määritelmiä sekä ohjeita 5 ja 6. Lisäksi mukaan sisällytettiin ohjeet 6a ja 6b.
21. Näiden toimien tuloksena laadittiin nämä ohjeet. Ohjeet sisältävät lihavoidulla fonteilla kirjoitettuja pääperiaatteita sekä harmaalla fontilla kirjoitettuja kappaleita, joissa periaatteita selitetään ja täsmennetään ja annetaan niistä esimerkkejä. Valvontaviranomaisen on vaatimusten täyttämiseksi noudatettava kaikkia, sekä lihavoidulla että harmaalla kirjoitettuja ohjeita.

Valvonnan tavoite

22. **Harmonisoituihin asiakirjoihin sisältyvien tilinpäätöstietojen valvonnan tavoitteena on parantaa asiaankuuluvan tilinpäätösnormiston yhdenmukaista**

soveltamista ja lisätä siten sijoittajien ja muiden harmonisoitujen asiakirjojen käyttäjien päätöksenteon kannalta merkityksellisten tilinpäätöstietojen avoimuutta. Tilinpäätöstietojen valvonnan avulla valvontaviranomaiset voivat edistää sijoittajansuojaa ja edistää markkinoiden luottamusta sekä estää sääntelyarbitraasia.

23. Jotta sijoittajat ja muut harmonisoitujen asiakirjojen käyttäjät voivat verrata eri liikkeeseenlaskijoiden tilinpäätöstietoja keskenään, on tärkeää, että tilinpäätöstiedot on laadittu soveltamalla yhdenmukaisesti asiaankuuluvaa tilinpäätösnormistoa siten, että jos tosiasiat ja olosuhteet ovat samanlaiset, myös kirjaaminen, esittäminen, arvostaminen ja/tai liitetiedot ovat samanlaisia tilinpäätösnormiston edellyttämällä tavalla.
24. Valvontaviranomaisten on tulkittava näissä ohjeissa esitettyjä periaatteita yhdenmukaisesti ja reagoitava johdonmukaisesti poikkeamiin asiaankuuluvasta tilinpäätösnormistosta. Näin voidaan varmistua, että tilinpäätösinformaatiota valvotaan samalla tavoin kaikkialla ETAssa.
25. Tarkoituksena on paitsi edistää asiaankuuluvan tilinpäätösnormiston yhdenmukaista soveltamista, mikä tehostaa sisämarkkinoiden toimintaa ja mikä osaltaan on tärkeää finanssimarkkinoiden vakaudelle, myös estää sääntelyarbitraasia.

Valvonnan käsite

26. **Näissä ohjeissa tilinpäätöstietojen valvonnalla tarkoitetaan sen valvontaa, ovatko tilinpäätöstiedot asiaankuuluvan tilinpäätösnormiston mukaisia, ja sitä, että ryhdytään avoimuusdirektiivin sääntöihin perustuviin asianmukaisiin toimenpiteisiin, jos valvonnassa havaitaan sääntöjen rikkomisia ja ryhdytään valvonnan edellyttämiin muihin toimenpiteisiin**
27. Tilinpäätöstietojen valvonnassa tutkitaan tilinpäätöstietoja sen arvioimiseksi, ovatko ne asiaankuuluvan tilinpäätösnormiston mukaisia. Jotta tilinpäätöstietoja voidaan valvoa tehokkaasti, valvontaviranomaisten on lisäksi ryhdyttävä näiden ohjeiden mukaisiin asianomaisiin valvontatoimenpiteisiin, jos poikkeamia asiaankuuluvasta tilinpäätösnormistosta havaitaan. Näin voidaan varmistua, että markkinaosapuolet saavat oikeaa tietoa, joka on asiaankuuluvan tilinpäätösnormiston mukaista.
28. Valvontaviranomaiset voivat myös kannustaa noudattamaan tilinpäätösraportointivaatimuksia julkaisemalla "hälytystiedonantoja" (alert) ja laatimalla muita julkaisuja, joilla autetaan liikkeeseenlaskijoita laatimaan tilinpäätöksensä asiaankuuluvan tilinpäätösnormiston mukaisesti.

Valvonnan laajuus

29. **Näitä ohjeita sovelletaan valvontaan, joka kohdistuu liikkeeseenlaskijoiden laatimien harmonisoitujen asiakirjojen sisältämiin tilinpäätöstietoihin. Ohjeita voidaan noudattaa myös muiden tilinpäätöstietojen valvonnassa, kun**

tilinpäätöstiedot perustuvat muihin vaatimuksiin, joita liikkeeseenlaskijoiden on kansallisen lainsäädännön mukaisesti noudatettava.

30. Kuten johdanto-osassa todettiin, ohjeita voidaan soveltaa mihin tahansa ETAssa listattujen liikkeeseenlaskijoiden käyttämiin tilinpäätösnormistoihin, koska sijoittajansuojan tarve ei riipu siitä, mitä tilinpäätösnormistoa liikkeeseenlaskija käyttää. IFRS-standardien soveltaminen on pakollista kaikkien niiden liikkeeseenlaskijoiden konsernitilinpäätöksissä, joiden rekisteröity toimipaikka sijaitsee ETAssa, mutta jäsenvaltiot voivat sallia tai vaatia, että erillistilinpäätöksissä sovelletaan paikallista lainsäädäntöä.
31. Ohjeita ei kuitenkaan sovelleta muiden kuin tilinpäätöstietojen valvontaan tilinpäätösdirektiivin 19 a ja 29 a artiklan mukaan.
32. **Ohje 1: Valvoessaan sellaisten liikkeeseenlaskijoiden, joiden rekisteröity toimipaikka sijaitsee ETAn ulkopuolella (kolmansista maista peräisin olevat liikkeeseenlaskijat), antamia tilinpäätöstietoja avoimuusdirektiivin mukaisesti eurooppalaisten valvontaviranomaisten on varmistettava, että niillä on käytössään riittävän ammattitaitoista henkilöstöä, tai muussa tapauksessa koordinoitava tilinpäätöstietojen valvontaa ESMAn ja muiden eurooppalaisten valvontaviranomaisten kanssa, jotta riittävä henkilöstö ja asiantuntemus voidaan varmistaa. Eurooppalaisten valvontaviranomaisten on koordinoitava tilinpäätöstietojen valvontaa yhdessä ESMAn kanssa, jotta kyseessä olevien liikkeeseenlaskijoiden tilinpäätöstietojen käsittelyn johdonmukaisuus voidaan varmistaa.**
33. Avoimuusdirektiivin mukaan ETAssa sijaitsevan kotijäsenvaltion valvontaviranomainen valvoo kolmansista maista peräisin olevien liikkeeseenlaskijoiden tilinpäätöstietoja. Tällaisissa tapauksissa liikkeeseenlaskijan tilinpäätöstietojen laatimisessa voidaan käyttää EU:ssa hyväksytyjen IFRS-standardien sijasta muita yleisesti hyväksytyjä tilinpäätösraportoinnin periaatteita (GAAP), joiden vastaavuus on todettu asetuksen (EY) N:o 1569/2007 mukaisesti. Näitä ohjeita sovelletaan myös niiden liikkeeseenlaskijoiden tilinpäätöstietojen valvontaan, joiden rekisteröity toimipaikka sijaitsee sellaisessa EU:n ulkopuolisessa maassa, jossa käytettyjen tilinpäätösnormistojen on todettu vastaavan IFRS-standardeja edellä mainitun asetuksen ja sen myöhempien muutosten mukaisesti.
34. Jos eurooppalainen valvontaviranomainen katsoo tällaisessa tapauksessa, ettei se itse voi valvoa tilinpäätöstietoja tehokkaasti tai ollenkaan, se voi suostumuksen saatuaan antaa asiaankuuluvan tilinpäätösnormiston noudattamisen valvonnan jonkin toisen valvontaviranomaisen tai valvontaviranomaisten pyynnöstä ESMAssa muodostettavan ryhmän tehtäväksi. Vastuu valvontapäätöksestä on kuitenkin aina ETAssa sijaitsevan kotijäsenvaltion valvontaviranomaisella.
35. Avoimuusdirektiivin mukaan jäsenvaltiot voivat tehdä yhteistyösopimuksia, jotka koskevat tietojen vaihtoa sellaisten Euroopan unionin ulkopuolisten maiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa, joilla on kyseisten maiden vastaavan lainsäädännön mukaan oikeus suorittaa mitä tahansa tämän direktiivin mukaisista tehtävistä.

Eurooppalaiset valvontaviranomaiset

36. Avoimuusdirektiivin mukaisesti valvontatehtävistä vastaavat kunkin jäsenvaltion nimetyt toimivaltaiset viranomaiset ja/tai joissakin tapauksissa muut tahot, jotka on valtuutettu tehtävään.
37. Jäsenvaltioiden on avoimuusdirektiivin mukaisesti nimettävä toimivaltainen keskushallintoviranomainen, joka vastaa direktiivissä tarkoitettujen velvoitteiden noudattamisesta ja varmistaa, että direktiivin nojalla annettuja säännöksiä sovelletaan. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin nimetä jonkin muun toimivaltaisen viranomaisen kuin toimivaltaisen keskusviranomaisen tutkimaan, onko avoimuusdirektiivissä tarkoitettujen tietojen laadittu asiaankuuluvan tilinpäätösnormiston mukaisesti, ja ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin, jos sääntöjen rikkomisia havaitaan.
38. Jäsenvaltiot voivat sallia myös sen, että niiden toimivaltaiset keskusviranomaiset siirtävät tehtäviään. Nimetty toimivaltainen viranomainen vastaa valvonnasta riippumatta siitä, suorittaako se valvonnan itse vai onko se antanut sen jonkin muun tahon tehtäväksi. Delegoivan viranomaisen on valvottava näitä tahoja, joille se on luovuttanut tehtäviään, ja näiden tahojen on vastattava toimistaan sille. Lopullinen vastuu avoimuusdirektiivin säännösten noudattamisen valvonnasta sekä vastuu asianmukaisen valvontamenettelyn käyttöönotosta ja ylläpitämisestä on joka tapauksessa kyseisten jäsenvaltioiden nimittämällä toimivaltaisilla viranomaisilla.
39. Avoimuusdirektiivin mukaan tilinpäätöstietoja valvovalla valvontaviranomaisella on oltava ainakin seuraavat valtuudet:
 - a) valtuudet valvoa, ovatko harmonisoitujen asiakirjojen sisältämät tilinpäätöstiedot asiaankuuluvan tilinpäätösnormiston mukaisia,
 - b) oikeus vaatia mitä tahansa tietoja ja asiakirjoja liikkeeseenlaskijoilta ja niiden tilintarkastajilta,
 - c) mahdollisuudet tehdä tarkastuksia paikan päällä ja
 - d) valtuudet varmistua, että sijoittajat saavat tiedot havaituista olennaisista sääntöjen rikkomisista ja että sijoittajat saavat viipymättä oikaistut tiedot.
40. Varmistaakseen, että valvonnassa saadaan kaikki merkityksellinen tieto, valvontaviranomaisilla on tehtäviään suorittaessaan avoimuusdirektiivin mukaiset valtuudet saada tietoja osakkeenomistajilta tai muilta liikkeeseenlaskijassa äänivaltaa käyttäviltä henkilöiltä sekä henkilöiltä, joilla on määräysvalta näihin tai joissa nämä käyttävät määräysvaltaa.
41. Valvontaviranomaisten on tehtäviään suorittaessaan vaadittava tarvittavat tiedot riippumatta siitä, viittaavatko jotkin seikat siihen, etteivät tilinpäätöstiedot ole asiaankuuluvan tilinpäätösnormiston mukaisia.
42. **Ohje 2: Valvontaviranomaisten on varmistettava tilinpäätöstietojen valvonnan tehokkuus. Niillä on oltava tätä varten käytössä riittävät henkilö- ja taloudelliset resurssit, jotta ne voivat toimia tehokkaasti. Henkilöstön on oltava**

ammattitaitoista, sillä on oltava kokemusta asiaankuuluvasta tilinpäätösnormistoista ja henkilöstön määrän on oltava riittävä, kun otetaan huomioon niiden liikkeeseenlaskijoiden määrä, joiden tilinpäätöstietoja valvotaan, niiden ominaispiirteet, niiden tilinpäätösten monimutkaisuus ja liikkeeseenlaskijoiden valmiudet soveltaa asiaankuuluvaa tilinpäätösnormistoa.

43. Valvontaviranomaisilla on oltava käytössään riittävät resurssit, jotta tilinpäätöstietojen tehokas valvonta voidaan varmistaa. Tarvittavan henkilöstön määrää arvioitaessa merkitystä on valvonnan kohteena olevien liikkeeseenlaskijoiden määrällä, tilinpäätöstietojen monimutkaisuudella ja tilinpäätöstietoja laativien henkilöiden ja tilintarkastajien valmiuksilla soveltaa asiaankuuluvaa tilinpäätösnormistoa. Resurssien puutteen ei pitäisi rajoittaa liikkeeseenlaskijan todennäköisyyttä tulla valituksi valvontaan eikä rajoittaa suoritettavan valvonnan laajuutta, sillä se on omiaan aiheuttamaan sääntelyarbitraasia.
44. Käytettävissä on oltava riittävästi taloudellisia resursseja, jotta tarvittavan henkilöstön ja palvelujen hankinta tilinpäätöstietojen valvontaan voidaan varmistaa. Taloudellisten resurssien on lisäksi oltava riittävät, jotta voidaan taata, että henkilöstö on ammattitaitoista ja kokenutta.
45. **Ohje 3: Valvontaviranomaisten on varmistettava asiaankuuluva riippumattomuus poliittisesta päätöksenteosta, liikkeeseenlaskijoista, tilintarkastajista, muista markkinaosapuolista ja säänneltyjen markkinoiden ylläpitäjistä. Riippumattomuus poliittisesta päätöksenteosta tarkoittaa, ettei valtionhallinto voi aiheuttomasti vaikuttaa valvontaviranomaisten tekemiin valvontapäätöksiin. Riippumattomuus liikkeeseenlaskijoista ja tilintarkastajista olisi toteutettava muun muassa eettisten ohjeiden ja valvontaviranomaisen johtokunnan kokoonpanon avulla.**
46. Asianmukaisen sijoittajasuojan varmistamiseksi ja sääntelyarbitraasin välttämiseksi on tärkeää, etteivät poliittiset päättäjät tai liikkeeseenlaskijat ja niiden tilintarkastajat vaikuta aiheuttomasti valvontaviranomaiseen. Valvontatehtäviä ei pidä delegoida markkinoiden ylläpitäjille, mistä seuraisi eturistiriitoja, koska valvonnan kohteena olevat liikkeeseenlaskijat ovat samalla myös markkinoiden ylläpitäjien asiakkaita.
47. Poliittisen päätöksenteon ei pidä vaikuttaa aiheuttomasti valvontaviranomaisiin näiden tehdessä valvontapäätöksiä tilinpäätöstietojen etu- tai jälkikäteen tapahtuvassa valvonnassa. Valtionhallinnon ei myöskään pidä voida muuttaa valvontaviranomaisen johtokunnan tai muiden päätöksentekuelinten kokoonpanoa ennen kuin niihin nimitettyjen jäsenten toimikausi on päättynyt, ellei tämä ole tarpeen poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi, sillä kokoonpanon muuttaminen saattaa heikentää valvontaprosessin riippumattomuutta.
48. Koskien riippumattomuutta liikkeenlaskijoista ja tilintarkastajista valvontaviranomaisten on ryhdyttävä tiettyihin riippumattomuutta varmistaviin toimenpiteisiin, joihin kuuluvat mm. eettisten ohjeiden laatiminen valvontaan osallistuvia varten, jäähdyttelyajat (cooling-off periods) ja varmennuksen vaatiminen siitä, ettei tilinpäätöstietojen valvontaan osallistuva henkilöstö jätä noudattamatta riippumattomuuteen liittyviä vaatimuksia heillä liikkeeseenlaskijaan tai asianosaiseen tilintarkastusyhteisöön olevien

suhteiden vuoksi. Liikkeenlaskijoilla ja tilintarkastajilla ei pidä olla yhdessä tai erikseen äänten enemmistöä valvontaviranomaisten päätöksentekoeleimissä.

Ennakkohyväksyntä

49. **Ohje 4: Jos ennakkohyväksyntä on sallittu, sen on oltava osa virallista valvontaprosessia ja oltava mahdollista vasta sen jälkeen, kun liikkeeseenlaskija ja sen tilintarkastaja ovat päättäneet omasta tilinpäätöskäsittelyä koskevasta kannastaan.**
50. Tavallisesti tilinpäätöstietojen valvonnassa lähtökohdaksi otetaan julkistettu tilinpäätöstieto. Valvonta on siten luonteeltaan jälkikäteisvalvontaa, jota suoritetaan näissä ohjeissa kuvattujen valvontamenettelytapojen mukaisesti ja joka kohdistuu näissä ohjeissa kuvattujen valintamenetelmien mukaisten kriteerien perusteella valittuihin tilinpäätöstietoihin.
51. Joillakin valvontaviranomaisilla on kuitenkin käytössä pitkälle kehitetty ennakkohyväksyntämenettely, jossa liikkeeseenlaskijat voivat saada valvontapäätöksen etukäteen ennen kuin ne julkistavat asianomaiset tilinpäätöstiedot. Näiden ohjeiden mukaisesti valvontaviranomaiset voivat käyttää ennakkohyväksyntää tiettyjen edellytysten täytyessä. Liikkeeseenlaskijan ja sen tilintarkastajan on erityisesti pitänyt määrittää ennakolta, minkälaista tilinpäätöskäsittelyä kaikkien tosiasioiden ja olosuhteiden perusteella sovelletaan, sillä tällä tavoin ennakkohyväksyntäpäätös voidaan perustaa samantasoisii tietoihin kuin jälkikäteen tehtävä valvontapäätös. Näin vältetään myös se, että ennakkohyväksyntäpäätöksistä tulisi yleisiä tulkintoja.
52. Ennakkohyväksynnän on oltava osa virallista valvontaprosessia, millä tarkoitetaan sitä, että valvontaviranomainen tekee varsinaisen päätöksen samalla tavalla kuin jälkikäteen tehtävät valvontapäätökset. Tämä merkitsee, että valvontaviranomaisella ei pitäisi olla mahdollisuutta muuttaa kantaansa sen jälkeen, kun tilinpäätöstiedot on julkistettu, elleivät tosiasiat ja olosuhteet ole muuttuneet valvontaviranomaisen tekemän päätöksen ja tilinpäätöstietojen julkistamisen välisenä ajankohtana tai ellei kannan muuttamiselle ole muita vankkoja perusteita. Tämä ei sulje pois valvontaviranomaisten sekä liikkeeseenlaskijoiden ja niiden tilintarkastajien välisiä muita tilinpäätöskysymyksiä koskevia keskusteluja, kunhan niiden tuloksena ei synny päätöstä.

Valintamenetelmät

53. **Ohje 5: Valvonnassa käytetään tavallisesti valintaa. Valintamenetelmän on perustuttava yhdistettyyn menetelmään, jossa riskiperusteinen lähestymistapa yhdistetään otantaan ja rotaatioon perustuvaan menettelytapaan. Riskiperusteisessa lähestymistavassa on tarkasteltava tilinpäätökseen sisältyvän virheen riskiä ja virheen vaikutusta rahoitusmarkkinoihin. Valintamenetelmällä on tarkoitus varmistaa, että kukin liikkeeseenlaskija valvotaan vähintään kerran valvontaviranomaisen valitsemana ajanjaksona.**

54. Valinnan tulee perustua riskiperusteisen lähestymistavan, satunnaisotannan ja rotaation yhdistelmään. Pelkän riskiperusteisen lähestymistavan soveltaminen merkitsisi, ettei valvontaa kohdistettaisi lainkaan liikkeeseenlaskijoihin, jotka eivät täytä valvontaviranomaisen määrittämiä riskiperusteita. Aina tulisi olla mahdollista valita tutkittavaksi mikä tahansa liikkeeseenlaskija. Pelkän satunnaisotantamenetelmän soveltaminen saattaisi johtaa siihen, ettei suuren riskin muodostavia liikkeeseenlaskijoita valittaisi ajoissa valvontaan. Sama pätee pelkän rotaatiomenetelmän soveltamiseen, minkä lisäksi liikkeeseenlaskija pystyisi mahdollisesti arvioimaan, milloin valvonta kohdistuisi sen tilinpäätökseen.
55. Riski olisi määritettävä sekä sääntöjen rikkomisten todennäköisyyden ja että niiden rahoitusmarkkinoihin mahdollisesti kohdistuvan vaikutuksen perusteella. Tilinpäätösten monimutkaisuus on otettava huomioon. Mahdollisuuksien mukaan huomioon on otettava myös sellaiset ominaispiirteet, kuten liikkeeseenlaskijan ja sen johdon riskiprofiili, eettiset standardit ja johdon kokemus sekä sen valmiudet ja halukkuus soveltaa asiaankuuluvaa tilinpäätösnormistoa oikein sekä se, kuinka paljon liikkeeseenlaskijan tilintarkastajilla on kokemusta asiaankuuluvasta tilinpäätösnormistosta. Suuret liikkeeseenlaskijat joutuvat usein käsittelemään monimutkaisia tilinpäätöskysymyksiä, kun taas on yleistä, että pienillä ja/tai uusilla liikkeeseenlaskijoilla voi olla käytössään vähemmän resursseja ja kokemusta tilinpäätösstandardien soveltamisessa. Merkityksellisiä ovat siten liikkeeseenlaskijoiden lukumäärän lisäksi niiden ominaispiirteet.
56. Kun tilintarkastajat ilmoittavat virheistä joko lausunnoissaan tai muulla tavoin, tämä johtaa yleensä siihen, että kyseiset tilinpäätöstiedot valitaan valvontaan. Tilintarkastajien tai valvonta- ja sääntelyelinten virheistä tekemiä ilmoituksia sekä perusteltuja valituksia otetaan harkintaperusteisesti huomioon valvonnassa. Tilintarkastajan vakiomuotoista lausuntoa ei kuitenkaan pidä pitää osoituksena virheriskin puuttumisesta. Valvontaa olisi harkittava tapauksissa, joissa alustavien selvitysten jälkeen vaikuttaa siltä, että valitus on uskottava ja asiaankuuluva mahdollisen valvonnan kannalta.
57. Jotta voidaan varmistaa eurooppalaisen valvonnan yhdenmukaisuus asiaankuuluvia valintaperusteita sovellettaessa, valvontaviranomaisten on otettava huomioon valvonnan yhteiset painoalueet jotka ne ovat määritelleet yhdessä ESMAn kanssa.
58. Valintamenetelmissä on noudatettava ESMAn valvontaan liittyvää ohjeistusta valinnasta. Valintaperusteet eivät ole julkisia erityisesti siksi, etteivät liikkeeseenlaskijat pystyisi määrittämään, milloin ne joutuvat valvonnan kohteiksi. Valvontaviranomaisten on annettava tiedoksi ESMalle kansallisessa valintamenetelmässä käytettävät tekijät ja niiden mahdolliset myöhemmät muutokset. ESMA varmistaa näiden tietojen luottamuksellisuuden ESMA-asetuksen säännösten mukaisesti. Mainitut tiedot ovat perusta mahdollisille myöhemmille muutoksille, joita saatetaan tehdä valintamenetelmissä sovellettaviin perusteisiin.

Valvontamenettelytavat

59. **Ohje 6: Valvontaviranomaisten olisi valvonnan yhteydessä määriteltävä, mikä on tehokkain tapa valvoa tilinpäätöstietoja. Valvontaviranomaiset voivat käyttää**

jälkikäteisvalvonnassa seuraavia menetelmiä valittujen liikkeeseenlaskijoiden tilinpäätöstietojen valvonnassa:

- a) vuorovaikutteinen kokonaisvaltainen valvontamenetelmä
- b) vuorovaikutteinen kohdennettu valvontamenetelmä
- c) kokonaisvaltainen työpöytälähtöinen valvontamenetelmä
- d) kohdennettu työpöytälähtöinen valvontamenetelmä.

Kokonaisvaltaista vuorovaikutteista valvontaa tulisi yleensä olla vähintään 33 prosenttia kaikesta tietyn vuoden aikana suoritettavasta valvonnasta tai sen tulisi kattaa vähintään 10 prosenttia valvontaviranomaisen valvomien liikkeeseenlaskijoiden kokonaismäärästä vuoden alussa.

- 60. Vuorovaikutteiseen valvontaan sisältyy valvonnan kohteena olevia tilinpäätöstietoja koskevaa tietojenvaihtoa liikkeeseenlaskijan ja valvontaviranomaisen välillä. Liikkeeseenlaskijan ja valvontaviranomaisen välillä voi olla vuorovaikutusta esimerkiksi silloin, kun valvontaviranomainen esittää liikkeeseenlaskijalle kysymyksiä, vaatii asiaa tukevia asiakirjoja tai käy paikalla tekemässä tarkastuksia.
- 61. Vuorovaikutteisen valvonnan tulee olla ensisijainen menettelytapa tilinpäätöstietojen valvonnassa, jolloin työpöytälähtöisen valvonnan pitäisi olla vähäistä. Lisäksi pelkkää vuorovaikutteista kohdennettua valvontaa ei pidä katsoa riittäväksi valvonnaksi.
- 62. Jos valvontaviranomainen ei täytä kumpaakaan 59 kohdassa esitettyä kynnysarvoa vuoden aikana, sen pitäisi voida selittää, miksi se ei ole siihen kyennyt.
- 63. **Ohje 6a: Valvontaviranomaisen valvontamallin avulla on tarkoitus arvioida, ovatko liikkeeseenlaskijoiden tilinpäätöstiedot asiaankuuluvan tilinpäätösnormiston kirjaamista, arvostamista, esittämistapaa ja liitetietoja koskevien periaatteiden mukaisia. Lisäksi valvontaviranomaisen on tutkittava, vastaavatko toimintakertomuksen tiedot tilinpäätöksen tietoja ja ovatko ne asianomaisen tilinpäätösnormiston mukaisia.**
- 64. Arvioidessaan sitä, ovatko tilinpäätöstiedot asiaankuuluvan tilinpäätösnormiston mukaisia, valvontaviranomainen ei tarvitse antaa positiivista varmennusta siitä, että tilinpäätöstiedot vastaavat asiaankuuluvaa tilinpäätösnormistoa. Jos valvontaviranomainen kuitenkin katsoo valvonnan aikana havainneensa ohjeen 7 kohdassa 70 tarkoitetun olennaisen virheen tai epäolennaisen poikkeaman, sen on sovellettava ohjeen 7 kohdassa 69 tarkoitettuja valvontatoimenpiteitä.
- 65. Valvontaviranomaisen valvonnan yhteydessä tekemä johtopäätös voi olla jokin seuraavista:
 - a) Päätös siitä, ettei asiaa tarvitse tutkia enempää.
 - b) Päätös, jossa valvontaviranomainen hyväksyy sen, että tietty tilinpäätöskäsittely on asiaankuuluvan tilinpäätösnormiston mukainen eikä valvontatoimenpiteitä tarvita.

- c) Päättös, jossa valvontaviranomainen toteaa, ettei tietty tilinpäätöskäsittely ole asiaankuuluvan tilinpäätösnormiston mukainen, ja että kyseessä on joko olennainen virhe tai epäolennainen poikkeama ja että valvontatoimenpiteet ovat tai eivät ole tarpeen.
- 66. Valvontaviranomaisten on varmistettava, että toteutetut valvontamenettelytavat ovat riittäviä tehokkaan valvonnan saavuttamiseksi ja että valvonta ja siitä tehtävät johtopäätökset dokumentoidaan asianmukaisesti.
- 67. **Ohje 6b: Jotta varmistettaisiin käytettyjen valvontamenettelytapojen ja asiaan liittyvien johtopäätösten luotettavuus, valvontaviranomaisten on toteutettava suoritettun valvonnan laadunarviointeja.**
- 68. Laadunarvioinnit olisi annettava sellaisen henkilöstön tehtäväksi, jolla on asiaankuuluvaa kokemusta ja asiantuntemusta asiaankuuluvasta tilinpäätösnormistosta tai tutkittavista tilinpäätöksen kysymyksistä.

Valvontatoimenpiteet

- 69. **Ohje 7: Valvontaviranomaisen on omasta aloitteesta ryhdyttävä jäljempänä mainittuihin valvontatoimenpiteisiin. Kun olennainen virhe havaitaan, valvontaviranomaisen on 73 kohdan mukaisesti toteutettava viipymättä ainakin yksi seuraavista valvontatoimenpiteistä:**
 - a) vaatia uuden tilinpäätöksen laatimista ja julkistamista,
 - b) vaatia oikaisemista tiedotteella, tai
 - c) vaatia oikaisemista tulevassa tilinpäätöksessä, jossa vertailutiedot oikaistaan tarvittaessa takautuvasti.
- 70. **Jos liikkeeseenlaskijan epäolennainen poikkeama tilinpäätösnormistosta jätetään tahallisesti korjaamatta, jotta liikkeeseenlaskija voisi esittää taloudellisen aseman, taloudellisen tuloksen tai rahavirrat tietynlaisena, valvontaviranomaisen on ryhdyttävä asianmukaisiin valvontatoimenpiteisiin ikään kuin kyse olisi olennaisesta virheestä.**
- 71. **Jos havaitaan epäolennainen poikkeama tilinpäätösnormistosta ja on merkittävä riski siitä, että poikkeama muuttuu olennaiseksi tulevaisuudessa, valvontaviranomaisen on ilmoitettava poikkeamasta liikkeeseenlaskijalle.**
- 72. **Samanlaisia sääntöjen rikkomisia havaittaessa on käytettävä samanlaisia valvontatoimenpiteitä sen jälkeen, kun olennaisuutta koskeva kysymys on selvitetty.**
- 73. **Päättyessään, millaisia valvontatoimenpiteitä käytetään, valvontaviranomaisten on otettava huomioon seuraavat seikat:**
 - a) Valvontaviranomaisen valtuuksista riippuen päätettäessä, vaaditaanko uuden tilinpäätöksen laatimista ja julkistamista vai tiedotetta oikaisusta, perimmäisenä

tavoitteena on, että sijoittajille annetaan parhaat mahdolliset tiedot. Tämän lisäksi on arvioitava, annetaanko alkuperäisissä tilinpäätöksissä ja oikaisun sisältävässä tiedotteessa riittävän selkeät tiedot niiden käyttäjien päätöksentekoa varten vai onko paras ratkaisu se, että uusi tilinpäätös laaditaan ja julkistetaan.

b) Päätettäessä, vaaditaanko oikaisua tulevassa tilinpäätöksessä vai tiedotetta oikaisusta vai uuden tilinpäätöksen laatimista ja julkistamista jo aikaisemmin, on otettava huomioon useita seikkoja:

- päätöksentekoaika: jos esimerkiksi päätöksentekoaikajankohta on hyvin lähellä tilinpäätöksen julkistamispäivää, oikaisu voi olla asianmukaista tehdä tulevassa tilinpäätöksessä,
- päätöksen ja olosuhteiden luonne:
 - jos markkinoilla on riittävästi tietoa päätöksentekoaikajankohdasta, valvontaviranomainen voi päättää, että oikaisu tehdään tulevassa tilinpäätöksessä,
 - jos päätös liittyy pelkästään tapaan, jolla tiedot tilinpäätöksissä esitettiin, eikä sisältöön (esim. tiedot on selvästi esitetty liitetiedoissa, vaikka asiaankuuluvan tilinpäätösnormiston mukaan ne on esitettävä tilinpäätöksen päälaskelmissa), valvontaviranomainen voi myös päättää, että oikaisu tehdään tulevassa tilinpäätöksessä.

Päätöksessä on selvästi ilmoitettava perusteet, joiden vuoksi oikaisu julkaistaan tulevassa tilinpäätöksessä.

74. **Ohje 8: Olennaisuus on määritettävä tilinpäätöstietojen valvontaa varten sen asiaankuuluvan tilinpäätösnormiston mukaisesti, jota on käytetty raportointipäivänä tilinpäätöstietojen laadinnassa.**
75. **Ohje 9: Valvontaviranomaisten on varmistuttava, että liikkeeseenlaskijat reagoivat asianmukaisesti valvontatoimenpiteisiin, joihin heidän osalta on ryhdytty.**
76. Koska olennaiset virheet saattavat sisimmältään vaikuttaa sijoittajien ja muiden harmonisoitujen asiakirjojen käyttäjien päätöksiin, on tärkeää, ettei näille ainoastaan ilmoiteta kyseisistä virheistä vaan myös annetaan viipymättä oikaistut tiedot, jos se on käytännössä mahdollista. Näin ollen, kun toteutetaan ohjeiden 7 kohdassa mainittuja valvontatoimenpiteitä a tai b, on joko liikkeeseenlaskijan itse ja/tai valvontaviranomaisen julkistettava markkinaosapuolille asianomaiset tilinpäätöstiedot ja päätetty valvontatoimenpide, mikäli se on käytännössä mahdollista.

Eurooppalainen yhteistoiminta

77. **Ohje 10: Jotta valvonnan laaja yhdenmukaisuus voidaan saavuttaa, eurooppalaisten valvontaviranomaisten on keskusteltava EECS:n kokouksissa kokemuksista, joita on saatu asiaankuuluvan tilinpäätösnormiston, pääasiassa IFRS-standardien, soveltamisesta ja valvonnasta. Eurooppalaisten**

valvontaviranomaisten on lisäksi ESMAn yhteistoiminnan yhteydessä yksilöitävä vuosittain valvonnan yhteiset painoalueet.

78. Jotta valvonnan laaja yhdenmukaisuus voidaan saavuttaa, ESMA on aloittanut EECS:n säännölliset kokoukset, joissa kaikki eurooppalaiset valvontaviranomaiset ovat edustettuina ja joihin niiden on osallistuttava.
79. Valvonnan yhtenäisyyden edistämiseksi valvontaviranomaisten on ESMAn yhteistoiminnan yhteydessä yksilöitävä ETAssa tilinpäätösinformaation valvonnan yhteiset tilinpäätöskysymykset, jotka on julkistettava hyvissä ajoin ennen raportointikauden päättymistä. Vaikka valvottavien tilinpäätöskysymysten on useimmiten oltava yhteisiä, ne eivät kaikki ole olennaisia jokaisen valtion osalta ja jotkin niistä liittyvät vain tiettyihin toimialoihin. Yhteiset tilinpäätöskysymykset on syytä määritellä hyvissä ajoin, jotta valvontaviranomaiset voivat sisällyttää ne valvontaohjelmiinsa.
80. **Ohje 11: Vaikka valvontavastuu on kansallisilla valvontaviranomaisilla, etu- ja jälkikäteen tehtävät päätökset on koordinoitava EECS:ssa, jotta voidaan lisätä valvontakäytäntöjen yhdenmukaisuutta ja jotta voidaan varmistua, että valvontaviranomaiset soveltavat yhdenmukaisesti asiaankuuluvaa tilinpäätösnormistoa. Eurooppalaisten valvontaviranomaisten on ESMAn yhteistoiminnan yhteydessä myös tunnistettava tilinpäätöskysymyksiä ja tarjottava teknistä apua ESMAn lausuntojen ja/tai kannanottojen valmisteluun.**
81. Vaikka valvontatoimenpiteet toteutetaan kansallisesti, yhtenäisten arvopaperimarkkinoiden muodostaminen edellyttää, että sijoittajansuoja on samanlaista kaikissa jäsenvaltioissa. Tilinpäätöstietojen johdonmukainen valvonta ETAssa edellyttää valvontaviranomaisten toimien koordinoitua ja laajaa yhdenmukaisuutta. Tilinpäätöstietojen asianmukaisen ja tiukan valvonnan varmistamiseksi ja sääntelyarbitraasin välttämiseksi ESMA edistää valvontamenettelyjen yhdenmukaistamista koordinoimalla valvontaviranomaisten etu- ja jälkikäteen tekemiä valvontapäätöksiä.
82. Tilinpäätösstandardeja ja niiden soveltamistulkintoja voivat antaa ainoastaan näiden standardien antajat. ESMA ja valvontaviranomaiset eivät näin ollen anna liikkeeseenlaskijoille yleisiä IFRS-standardien soveltamisohjeita. Valvontaviranomaiset kuitenkin käyttävät valvontatoimissaan harkintaa määrittäessään, voidaanko tilinpäätöskäytäntöjä pitää hyväksyttävänä asiaankuuluvan tilinpäätösnormiston perusteella.
83. IFRS-standardeja sovellettaessa ESMA välittää olennaiset kiistanalaiset tilinpäätöskysymykset sekä monimerkityksellisydet ja mahdollisten tarkkojen ohjeiden puuttumiset, jotka havaitaan valvonnan aikana, standardien antamisesta ja tulkinnasta vastaavien elinten (IASB:n ja IFRS IC:n) käsiteltäviksi. Näin toimitaan myös muissa sellaisissa kysymyksissä, joiden havaitaan haittaavan valvonnan toteutumista.

Uudet kysymykset ja valvontapäätökset

84. **Ohje 12:** Asioista voidaan keskustella EECS:ssä joko etukäteen (uudet kysymykset) tai jälkikäteen (valvontapäätökset). Sellaisia harvinaisia tilanteita lukuun ottamatta, joissa valvontaviranomainen ei ehdi sille asetetun määräajan rajoissa valmistella ja esittää asioita ja keskustella niistä EECS:n kanssa ennen päätöksentekoa, tilinpäätöskysymykset on annettava ratkaistaviksi uusina kysymyksinä seuraavissa tilanteissa:

- kun valvontaviranomainen ei ole tehnyt erityisestä tilinpäätöskysymyksestä aiempaa päätöstä tai kun siitä ei ole aikaisemmin keskusteltu. Tämä ei päde teknisesti vähämerkityksellisiin kysymyksiin tai kun tilinpäätösstandardin tulkinta on yksiselitteinen ja sääntöjen rikkominen on ilmeistä,
- kun eurooppalaiset valvontaviranomaiset tai ESMA pitävät tilinpäätösraportointiin liittyviä kysymyksiä merkittävinä sisämarkkinoiden kannalta,
- kun valvontaviranomainen on eri mieltä aiemmin samasta tilinpäätöskysymyksestä tehdystä päätöksestä tai
- kun valvontaviranomainen tunnistaa riskin siitä, että liikkeeseenlaskijoita saatetaan kohdella oleellisesti eri tavoin eri puolilla Eurooppaa.

Uusien kysymysten perusteella tehtävissä valvontapäätöksissä on otettava huomioon EECS:n keskustelujen tulokset.

85. Tilinpäätöskysymys voidaan esittää uutena kysymyksenä, kun valvontaviranomainen haluaa lisäohjeita muilta valvontaviranomaisilta kysymyksen monimutkaisuuden tai kysymyksen valvottavuusongelman vuoksi.

86. Valvontaviranomaisen havaitsemat tilinpäätöskysymykset, joiden kohdalla standardin tulkinta ei ole yksiselitteinen, sääntöjen rikkominen ei ole ilmeistä ja aiempaa päätöstä ei ole, on tuotava ESMAn tietoon, ja niistä on keskusteltava EECS:ssä, jotta niiden yhdenmukaisesta valvonnasta voidaan varmistua. Tätä varten valvontaviranomaisten on annettava kysymykset EECS:n käsiteltäviksi ennen kuin ne tekevät valvontapäätöksen. Valvontapäätöksessä on otettava huomioon EECS:ssä käydyn keskustelun tulos. Myös muiden valvontaviranomaisten on otettava tämä tulos huomioon. ESMA voi saattaa uusia kysymyksiä EECS:n keskusteltaviksi myös silloin, kun ne ovat olennaisia sisämarkkinoiden kannalta.

87. **Ohje 13:** Valvontapäätös on tuotava EECS:n käsiteltäväksi, jos yksi tai useampi seuraavista perusteista täyttyy:

- valvontapäätös liittyy teknisesti merkitykselliseen tilinpäätöskysymykseen,
- valvontapäätöksestä on keskusteltu uutena kysymyksenä, ellei EECS:ssä käydyssä keskustelussa ole muuta päätetty,

- **valvontapäätös on muista syistä merkityksellinen muille eurooppalaisille valvontaviranomaisille (tästä arviosta ilmoitetaan todennäköisesti EECS:n keskusteluissa),**
 - **valvontapäätös antaa viitteen siitä, että liikkeeseenlaskijat ovat päätyneet hyvin erilaisiin tilinpäätöskäsittelyihin,**
 - **valvontapäätöksellä on todennäköisesti merkittävä vaikutus muihin liikkeeseenlaskijoihin,**
 - **valvontapäätöksen tukena ei ole erityistä tilinpäätösstandardia tai sen kohtaa,**
 - **muutoksenhakuelin tai tuomioistuin on kumonnut valvontapäätöksen, tai**
 - **valvontapäätös on ilmeisessä ristiriidassa samasta tai samanlaisesta tilinpäätöskysymyksestä aiemmin tehdyn valvontapäätöksen kanssa.**
88. Uudet kysymykset ja valvontapäätökset, joista keskustellaan EECS:ssä, liittyvät usein IFRS-tilinpäätöksiin, mutta ne voivat liittyä esimerkiksi myös EU:ssa hyväksytyjä IFRS-standardeja vastaavaksi arvioidun GAAP:in mukaisesti laadittuihin taloudellisiin raportteihin.
89. Tuloksellisten keskustelujen varmistamiseksi käsiteltävät uudet kysymykset (emerging issues) ja valvontapäätökset on laadittava selkeästi ja tiiviisti mutta niihin on kuitenkin sisällytettävä kaikki merkitykselliset tosiasiat, liikkeeseenlaskijan perustelut, valvontaviranomaisen perustelut sekä johtopäätös.
90. **Ohje 14: Valvontaviranomaisten tekemissä valvontapäätöksissä on otettava huomioon samasta tilinpäätöskysymyksestä aiemmin tehdyt päätökset, joissa on kyse samanlaisista tosiasioista ja olosuhteista. Valvontapäätökset ovat sekä etuettä jälkikäteen tehtäviä valvontapäätöksiä kuten myös EECS:n keskustelujen tuloksia valvontapäätöksestä, joissa todetaan, onko tilinpäätöskäsittely asiaankuuluvan tilinpäätösnormiston mukainen ja joissa otetaan huomioon valvontapäätökseen liittyvä valvontatoimenpide. EECS:n keskustelujen tuloksesta riippumatta lopullisen valvontapäätöksen tekee kansallinen valvontaviranomainen.**
91. Yhdenmukaisen valvontajärjestelmän varmistamiseksi ETAssa valvontaviranomaisten on ennen valvontapäätöksen tekemistä tarkistettava EECS:n tietokannasta, ovatko muut eurooppalaiset valvontaviranomaiset tehneet valvontapäätöksiä kysymyksestä ja otettava ne huomioon samaan tapaan kuin niiden on otettava huomioon myös valvontapäätökset, joita ne ovat itse aiemmin tehneet samasta tilinpäätöskysymyksestä. Näin on riippumatta siitä, onko valvontapäätös tehty ennakkohyväksynnän muodossa, vai perustuuko se julkaistuihin tilinpäätöksiin.
92. Jos valvontaviranomainen aikoo tehdä valvontapäätöksen, joka on selvästi ristiriidassa samaa tai samanlaista tilinpäätöskysymystä koskevan aiemman valvontapäätöksen tai uudesta kysymyksestä käydyn keskustelun tuloksen kanssa, sen on esiteltävä päätös uutena kysymyksenä. Näin voidaan varmistua, onko erilaisten tosiasioiden ja olosuhteiden vuoksi perusteltua tehdä aiemmasta poikkeava valvontapäätös.

Raportointi

93. **Ohje 15: Kaikki uudet kysymykset, jotka täyttävät ohjeessa 12 mainitut EECS:n käsiteltäväksi antamista koskevat perusteet, on toimitettava ESMAlle tarpeellisine yksityiskohtineen tavallisesti kaksi viikkoa ennen sitä EECS:n kokousta, jossa niistä keskustellaan.**
94. **Ohje 16: Kaikki valvontapäätökset, jotka täyttävät ohjeessa 13 mainitut EECS:n käsiteltäväksi antamista koskevat perusteet, on toimitettava ESMAlle tarpeellisine yksityiskohtineen tavallisesti kolmen kuukauden kuluessa valvontapäätöksen tekemisestä.**
95. EECS:n koordinoinnin helpottamiseksi on perustettava tietokanta. Tietokannan on tarkoitus toimia jatkuvana tietojenvaihdon perustana. EECS:n käsiteltäväksi antamiselle on asetettu määräaika, jotta voitaisiin välttää sellaisten tilanteiden syntyminen, joissa muut valvontaviranomaiset eivät ole tietoisia aiemmista valvontapäätöksistä, jotka olisi pitänyt ottaa huomioon myöhemmissä päätöksissä. ESMA tarkistaa kaikkien sen käsiteltäväksi saatettujen asioiden sisäisen yhdenmukaisuuden, tietojen riittävyyden ja oikean terminologian käytön, minkä lisäksi se voi vaatia uuden valvontapäätöksen toimittamista tai lisätietoja. Tarkistuksen päätteeksi ESMA kirjaa valvontapäätöksen sisään tietokantaan.
96. EECS-tietokanta sisältää EECS-kokouksessa käytyjen keskustelujen tuloksen. Tietohallinto varmistaa, että tilinpäätösstandardien muuttumisen vuoksi vanhentuneet päätökset siirretään niille varattuun erilliseen kohtaan ja että myös teknisesti vähämerkityksellisinä pidetyt valvontapäätökset luokitellaan erikseen. ESMA vastaa tietokannan ylläpitämisestä.
97. **Ohje 17: IFRS-standardien yhdenmukaisen soveltamisen edistämiseksi eurooppalaisten valvontaviranomaisten on päätettävä ESMAssa, mitkä tietokantaan sisältyvät valvontapäätökset voidaan julkaista anonymisti.**
98. Valvontaviranomaisten on ESMAn yhteistoiminnan yhteydessä valittava ne IFRS-standardeja koskevat valvontapäätökset, jotka julkaistaan. Julkaistaviksi valittujen valvontapäätösten on täytettävä vähintään yksi seuraavista perusteista:
- valvontapäätös koskee monimutkaista tilinpäätöskysymystä tai kysymystä, joka voi johtaa IFRS-standardien epäyhtenäiseen soveltamiseen, tai
 - valvontapäätös liittyy liikkeeseenlaskijoita tai tietyn tyyppistä liiketoimintaa melko laajasti koskevaan kysymykseen, minkä vuoksi sillä voi olla merkitystä muille valvontaviranomaisille tai kolmansille osapuolille, tai
 - valvontapäätös koskee kysymystä, josta ei ole aiempaa kokemusta tai josta valvontaviranomaisten kokemukset ovat epäyhtenäiset, tai
 - valvontapäätöksen tukena ei ole erityistä tilinpäätösstandardia tai sen kohtaa.

99. **Ohje 18: Eurooppalaisten valvontaviranomaisten on raportoitava valvontatoimista säännöllisesti kansallisella tasolla ja annettava ESMA:lle tarvittavat tiedot Euroopan tasolla tapahtuvaa raportointia ja yhteistoimintaa varten.**
100. Valvontaviranomaisten on tiedotettava yleisölle säännöllisesti noudattamistaan valvontamenettelytavoista ja yksittäistapauksissa tekemistään valvontapäätöksistä, jotka koskevat tilinpäätös- ja liitetietokysymyksiä. Valvontaviranomainen päättää, raportoiko se näistä asioista anonyymisti vai ei-anonyymisti.
101. Eurooppalaisten valvontaviranomaisten on raportoitava ESMA:lle havainnoista ja valvontapäätöksistä, jotka koskevat ohjeessa 10 määriteltyjä valvonnan yhteisiä painoalueita. ESMA julkaisee nämä ja muut eurooppalaisen yhteistoiminnan kannalta merkitykselliset toimenpiteet valvontaa koskevassa toimintakertomuksessaan.