Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 1286/2014 на Европейския парламент и на Съвета относно основните информационни документи за пакети с инвестиционни продукти на дребно и основаващи се на застраховане инвестиционни продукти, по отношение на датата на прилагане на регламента

[COM(2016) 709 final – 2016/0355 (COD)]

(2017/C 075/08)

Главен докладчик: **Daniel MAREELS**

Консултация	Съвет, 17.11.2016 г.
	Европейски парламент, 21.11.2016 г.
Правно основание	член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Единен пазар, производство и потребление“
Дата на решението на председателя	17.11.2016 г. (член 57 — неотложна процедура)
Приемане на пленарна сесия	14.12.2016 г.
Пленарна сесия №	521
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	152/1/2

1. **Заключения и препоръки**

1.1. При изброените по-долу обстоятелства и условия ЕИСК подкрепя предложението на Комисията да се отложи с една година, т.е. до 1 януари 2018 г., датата на влизане в сила на Регламента относно пакети с инвестиционни продукти на дребно и основаващи се на застраховане инвестиционни продукти (ПИПДОЗИП ([1])).

1.2. Регламентът относно ПИПДОЗИП включва мерки за засилване на защитата на потребителите и инвеститорите на дребно и за възстановяване на доверието на потребителите в сектора на финансовите услуги чрез увеличаване на прозрачността на пазара на инвестиции на дребно. По-конкретно той налага на създателите на ПИПДОЗИП изработването на основен информационен документ (ОИД ([2])).

1.3. За отлагането се заговори вследствие на искане от страна на Европейския парламент и по-голямата част от държавите членки, след като на 14 септември 2016 г. Парламентът отхвърли „делегиран акт“ ([3]) на Комисията относно ПИПДОЗИП. Целта на делегирания акт беше да се определят регулаторните технически стандарти, засягащи основния информационен документ за ПИПДОЗИП, въз основа на проект, разработен съвместно от европейските надзорни органи.

([1]) Английският акроним „PRIIP“ идва от „packaged retail and insurance-based investment products“. На български се използва терминът „пакети с инвестиционни продукти на дребно и основаващи се на застраховане инвестиционни продукти“, или „ПИПДОЗИП“.

([2]) Английският акроним „KID“ идва от „key information document“. На български се използва терминът „основен информационен документ“ или „ОИД“.

([3]) Делегираните актове бяха въведени с Договора от Лисабон. Член 290 от ДФЕС позволява на законодателя на ЕС (обикновено Европейския парламент и Съвета) да делегира на Комисията правомощието да приема незаконодателни актове от общ характер, които допълват или изменят определени несъществени елементи от законодателен акт.
Следователно делегираните актове могат да добавят нови (несъществени) правила или да включват последващо изменение на определени аспекти на законодателен акт. По този начин законодателят може да се концентрира върху насоката и целите на политиката, без да навлиза прекалено в подробни и често тясно специализирани технически дебати.
Прехвърлянето на правомощието за приемане на делегирани актове обаче подлежи на строги ограничения. Само Комисията може да бъде оправомощавана да приема делегирани актове. Освен това съществените елементи на дадена област не могат да бъдат предмет на делегиране на правомощие. В допълнение към това целите, съдържанието, обхватът и продължителността на делегирането на правомощието трябва да бъдат определени в законодателните актове. Накрая, законодателят трябва изрично да определи в законодателния акт условията, при които може да се осъществява това делегиране. В това отношение Парламентът и Съветът могат да предвидят правото за оттегляне на делегирането или за представяне на възражения по отношение на делегирания акт. Вж. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=URISERV:ai0032.

1.4. В свое предходно становище ([4]) ЕИСК приветства създаването на ПИПДОЗИП и подчерта важността на този законодателен акт, който за първи път регламентира всички видове сложни финансови продукти и ги прави съпоставими, независимо от това кои са техните създатели — банки, застрахователни компании или инвестиционни дружества.

1.5. По същия повод Комитетът се застъпи за създаването на единен финансов пазар, в който да се обменя ясна, точна, достъпна и сравнима информация, както и за единна, опростена и стандартизирана информационна система, даваща възможност информацията да бъде разбираема и съпоставима, което увеличава прозрачността и ефективността на пазара ([5]).

1.6. Ако се окаже, че няма да се предпочете отлагане, Комитетът счита, че има риск основните цели в тази област (вж. по-горе и по-долу) да бъдат компрометирани — ситуация, която по никакъв начин не е желателна. Комитетът е съгласен, че повишената прозрачност, която предвижда Регламентът относно ПИПДОЗИП, и хармонизирането на изискванията относно оповестяването носят ползи за вътрешния пазар на финансови услуги, като създават територия, в рамките на която различните продукти и канали за дистрибуция могат да се конкурират при равни условия. Следователно разглежданият регламент ще бъде от полза не само за клиентите и инвеститорите на дребно, но ще допринесе също и за по-нататъшното възстановяване на доверието на потребителите в сектора на финансовите услуги. Освен това отхвърлянето на делегирания акт по-малко от четири месеца преди влизането в сила на текстовете би изправило операторите на пазара пред правна несигурност и пред много сериозни проблеми при изпълнението.

1.7. Що се отнася до избора на едногодишен период, Комитетът счита, че той е приемлив по същите причини, още повече че по този начин влизането в сила на регламента съвпада с това на новите разпоредби на Директивата за пазарите на финансови инструменти II (ДПФИ II). Комитетът счита, че това отлагане следва да остане изключение и да бъде еднократно, както и че междинният период трябва да се използва, за да се състави и публикува окончателният текст на делегирания акт, и то в най-кратки срокове. В действителност става дума възможно най-бързо да се внесе яснота и сигурност за операторите на пазара, както и за клиентите и инвеститорите на дребно.

1.8. Комитетът счита, че не може да се допусне тази дейност да изложи на опасност целите и постиженията на Регламента относно ПИПДОЗИП. За тази цел е необходимо евентуалните корекции на делегирания акт да се впишат в тези рамки. Това важи в още по-голяма степен, тъй като преразглеждането на регламента за ПИПДОЗИП ще се извърши само след една година и тогава евентуалните въпроси ще могат да бъдат поставени, като се вземе предвид първоначалният опит в практическото прилагане и проследяването. Горепосочените корекции следва от самото начало да допринасят за ефективното повишаване на доверието на потребителите. Същевременно те трябва да останат в съответствие с правилата, предвидени съгласно бъдещия режим на ДПФИ II.

2. **Контекст**

2.1. С Регламент (ЕС) № 1286/2014 на Европейския парламент и на Съвета (Регламент относно ПИПДОЗИП) ([6]) бяха въведени разпоредби за постигане на по-голяма прозрачност на пазара на инвестиции на дребно. По-конкретно текстът задължава създателите на ПИПДОЗИП да изработват основен информационен документ (ОИД).

2.2. По силата на регламента на европейските надзорни органи ([7]) (ЕНО) се предоставят правомощия да изготвят регулаторни технически стандарти (РТС), с които да се уточнят елементите на основния информационен документ.

2.3. След като ЕНО са ѝ изпратили своя съвместен проект на регулаторни технически стандарти, в края на юни 2016 г. Комисията е приела делегиран акт, чиято цел е да даде ефективен израз на изготвените по този начин РТС.

2.4. С резолюция от 14 септември 2016 г. Европейският парламент (ЕП) представи своите възражения срещу приетия от Комисията делегиран акт ([8]). Той поиска Комисията да извърши оценка на разпоредбите, които се отнасят до ПИПДОЗИП, предлагащи няколко възможности, сценариите за бъдещите резултати и предупреждението относно разбирането.

2.5. Освен това Европейският парламент, както и по-голямата част от държавите членки поискаха прилагането на регламента да бъде отложено.

([4]) Вж. становище на ЕИСК (ОВ C 11, 15.1.2013 г., стр. 59, параграф 1.2).
([5]) Вж. становището на ЕИСК, цитирано в бележка под линия 4, параграфи 3.2 и 2.3.
([6]) Регламент (ЕС) № 1286/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 26 ноември 2014 г. относно основните информационни документи за пакети с инвестиционни продукти на дребно и основаващи се на застраховане инвестиционни продукти (ОВ L 352, 9.12.2014 г., стр. 1).
([7]) С „ЕНО“ се имат предвид: Европейският орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване, Европейският банков орган и Европейският орган за ценни книжа и пазари.
([8]) Вж. http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0347+0+DOC+XML+V0//BG.

2.6. Разглежданото предложение за регламент цели да отложи с една година, до 1 януари 2018 г., датата на влизане в сила на регламента в неговата цялост.

3. **Бележки и коментари**

3.1. Като цяло Регламентът относно ПИПДОЗИП има за цел да се защитят по-добре клиентите и инвеститорите на дребно, и по-специално тези, които инвестират в ПИПДОЗИП. Освен това повишената прозрачност, която той предвижда, и хармонизирането на изискванията относно оповестяването носят ползи за вътрешния пазар на финансови услуги, като създават равни условия на конкуренция за различните продукти и канали за дистрибуция. По този начин той ще допринесе също и за по-нататъшното възстановяване на доверието на потребителите в сектора на финансовите услуги.

3.2. За постигането на тези цели в текста се изисква създателите на ПИПДОЗИП да изпълняват редица условия във връзка с информацията, която трябва да оповестяват относно своите продукти, а клиентите на дребно и инвеститорите да получават основен информационен документ (ОИД) относно предложените им ПИПДОЗИП. По този начин инвеститорите на дребно следва да могат по-добре да разбират икономическия характер и рисковете, свързани с даден продукт, и да сравняват различните предложения.

3.3. В първоначалната версия на регламента е предвидено той да влезе в сила в края на 2016 г. По принцип тази дата важи също и за „разпоредбите за прилагане“, които Комисията прие в средата на 2016 г. посредством делегиран акт, въз основа на разработените от европейските надзорни органи (ЕНО) проекти на регулаторни технически стандарти (РТС). Въпросните проекти на РТС засягат представянето и съдържанието на ОИД и стандартизирания му формат, методиката, залегнала в основата на представянето на риска и възвръщаемостта и изчисляването на разходите, както и условията и минималната честота на преразглеждане на информацията, която се съдържа в ОИД, и условията за изпълнението на изискването за предоставяне на основния информационен документ на инвеститорите на дребно.

3.4. През периода на разглеждане Съветът не повдигна възражения срещу делегирания акт на Комисията, Европейският парламент обаче го отхвърли с резолюция от 14 септември 2016 г. ([9]).

3.5. Въпреки че той е пряко приложим в края на 2016 г. и че изготвянето на ОИД не е свързано с приемането на делегирания акт, Европейският парламент използва възможността да поиска забавяне на прилагането на Регламента относно ПИПДОЗИП. Голяма част от държавите членки също внесоха подобно искане за отлагане. В конкретния случай беше отбелязано, че липсата на технически стандарти би създала пречка за безпроблемното прилагане на регламента.

3.6. При тези конкретни обстоятелства ЕИСК може да подкрепи принципа на отлагане на влизането в сила на регламента. Ако това не бъде направено, има риск заложените цели да не бъдат постигнати или да бъдат постигнати в недостатъчна степен (вж. по-горе и по-долу). Освен това отхвърлянето на делегирания акт по-малко от четири месеца преди влизането в сила на текстовете би могло да изложи на правна несигурност операторите на пазара и да създаде сериозни проблеми при изпълнението.

([9]) В резолюцията се посочват следните аргументи в подкрепа на решението за отхвърляне на делегирания акт:

„А. като има предвид, че е от съществено значение информацията за потребителите по отношение на инвестиционните продукти да бъде съпоставима, за да се насърчават еднакви условия на конкуренция на пазара, независимо от вида на финансовия посредник, който ги емитира или предоставя на пазара;

Б. като има предвид, че за инвеститорите би било подвеждащо да се премахне кредитният риск при изчисляването на рисковата категория на застрахователните продукти;

В. като има предвид, че третирането на продукти, предлагащи няколко възможности, все още се нуждае от изясняване, по-специално във връзка с изричното освобождаване за фондовете на ПКИПЦК съгласно Регламент (ЕС) № 1286/2014;

Г. като има предвид, че делегираният акт, приет от Комисията, съдържа слабости в методологията за изчисляване на сценарии за бъдещите резултати и следователно не отговаря на изискването по Регламент (ЕС) № 1286/2014 да предоставя информация, която е „точна, коректна, ясна и (да) не е подвеждаща“, и по-специално по отношение на някои ПИПДОЗИП, дори при неблагоприятен сценарий, и дори за продукти, които редовно са водили до загуби за препоръчителния минимален срок за държане, не показва, че инвеститорите могат да загубят пари;

Д. като има предвид, че липсата на подробни насоки в делегирания регламент относно „предупреждението относно разбирането“ създава сериозен риск от непоследователно прилагане на този елемент в основния информационен документ в рамките на единния пазар;

Е. като има предвид, че Парламентът продължава да счита, че по-нататъшното стандартизиране на случаите, в които следва да се използва предупреждението за разбиране, следва да бъде въведено като допълнителен мандат за РТС;

Ж. като има предвид, че ако това не се промени, съществува риск установените в настоящия делегиран регламент правила да противоречат на духа и целта на законодателство, което има за цел да даде ясна, сравнима, разбираема и неподвеждаща информация относно ПИПДОЗИП на инвеститори на дребно;

З. като има предвид, че в писмото от 30 юни 2016 г., изпратено до Комисията от председателя на комисията по икономически и парични въпроси, преговарящият екип на Парламента поиска от Комисията да прецени дали прилагането на Регламент (ЕС) № 1286/2014 следва да бъде отложено“.

3.7. Освен това ЕИСК припомня становището си по темата за ПИПДОЗИП, в което подкрепи предложенията в тази област, както и избрания подход ([10]). По този повод Комитетът подчерта важността на този законодателен акт, който за първи път регламентира всички видове сложни финансови продукти и ги прави съпоставими, независимо от това кои са техните създатели — банки, застрахователни компании или инвестиционни дружества.

3.8. В същото становище Комитетът се застъпи за създаването на единен финансов пазар, в който да се обменя ясна, точна, достъпна и сравнима информация ([11]). Освен това той изтъкна, че една единна, опростена и стандартизирана информационна система дава възможност информацията да бъде разбираема и съпоставима, което увеличава прозрачността и ефективността на пазара ([12]). Сега Комитетът допълва своите бележки, уточнявайки, че бъдещите регулаторни технически стандарти следва ефективно да допринесат за повишаване на доверието на потребителите. Следователно трябва да е ясно кои продукти са комплексни, потребителите следва да могат да вземат информирано решение и следва да се обръща внимание на аспектите, свързани с разходите и рентабилността. За да се избегне непоследователност, е необходимо да се вземат предвид разпоредбите, предвидени в бъдещата уредба на ДПФИ ([13]).

3.9. Освен това Комитетът счита, че изборът на едногодишен период е приемлив, при условие че отлагането се прави по изключение и еднократно и че междинният период се използва, за да се състави и публикува окончателният текст на делегирания акт. Тази дейност трябва да се осъществи в максимално кратки срокове, за да се гарантира възможно най-скоро яснота и сигурност за операторите на пазара, както и за клиентите и инвеститорите на дребно.

3.10. Освен това, при избора на едногодишен период влизането в сила на Регламента относно ПИПДОЗИП отново съвпада с момента на влизането в сила на ДПФИ II ([14]), която също е от полза за потребителите. Прилагането на ДПФИ II също беше отложено с 1 година ([15]), за което Комитетът беше изразил своето съгласие ([16]).

3.11. По този начин няма да се застраши постигането на предварително определените цели, които Комитетът подкрепи. Затова евентуалните корекции на делегирания акт следва да бъдат в съответствие с настоящата рамка за ПИПДОЗИП.

3.12. За останалото и доколкото е необходимо, изглежда по-целесъобразно да се изчака оценката на Регламента относно ПИПДОЗИП, която поради отлагането на неговото влизане в сила, както се предлага понастоящем, ще бъде извършена едва една година след влизането му в сила ([17]). По този начин ще може да се вземе предвид първоначалният опит при практическото прилагане и проследяването.

Брюксел, 14 декември 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

([10]) Вж. становището на ЕИСК, цитирано в бележка под линия 4, параграф 1.2.
([11]) Вж. становището на ЕИСК, цитирано в бележка под линия 4, параграф 3.2.
([12]) Вж. становището на ЕИСК, цитирано в бележка под линия 4, параграф 2.3.
([13]) Директива 2014/65/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 г. относно пазарите на финансови инструменти и за изменение на Директива 2002/92/ЕО и на Директива 2011/61/ЕС (ОВ L 173, 12.6.2014, стр. 349).
([14]) Новата ДПФИ II ще влезе в сила на 3 януари 2018 г., т.е. два дни след датата, предвидена в настоящото предложение за изменение на новия Регламент за ПИПДОЗИП.
([15]) Вж. Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 600/2014 относно пазарите на финансови инструменти, Регламент (ЕС) № 596/2014 относно пазарната злоупотреба и Регламент (ЕС) № 909/2014 за подобряване на сетълмента на ценни книжа в Европейския съюз и за централните депозитари на ценни книжа, по отношение на някои дати — COM(2016) 57 final — 2016/0034 (COD) (http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1486717110458&uri=CELEX:52016PC0057).
([16]) ЕИСК подкрепи отлагането на влизането в сила на ДПФИ II, вж. становище на ЕИСК (ОВ C 303, 19.8.2016 г., стр. 91).
([17]) Вж. член 33 от Регламента за ПИПДОЗИП, който не се променя с настоящото предложение за регламент. Този член предвижда възможността за оценка на Регламента „до 31 декември 2018 г.“